

**Kalatalousmääräysten muuttamista ja lisäämistä koskeva sääntely
EU:n vesiympäristön laatunormien näkökulmasta**

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Pro Gradu -tutkielma

2020

Jussi Taavila

0419824

Ohjaajat: Ilari Hovila ja
Matti Hepola

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kalatalousmääräysten muuttamista ja lisäämistä koskeva sääntely EU:n vesiympäristön laatunormien näkökulmasta

Tekijä: Jussi Taavila

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XVII + 87

Vuosi: 2020

Tiivistelmä:

Tässä tutkielmassa tarkastellaan vesitalouslupiin sisältyvien kalatalousmääräysten tarkistamista ja lisäämistä koskevaa sääntelyä erityisesti EU:n vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Tutkielman pääasiallinen metodi on lainoppi. Tutkielmassa hyödynnetään soveltuvin osin myös oikeuspoliittisia, oikeusvertailevia ja oikeushistorian metodeja. Tutkielman varsinainen, lainopillinen tarkoitus on kuitenkin tulkita ja systematisoida voimassaolevaa oikeutta.

Suomessa, tuhansien järvien maassa, vaelluskalakannat ovat suurimmassa osassa vesistöjämme tekohengityksen tarpeessa. Keskeinen vaelluskalakantojen tilaan vaikuttava tekijä on vaelluskalojen lisääntymisalueiden ja vaellusreittien häviäminen. Suurin osa Suomen vesivoima- ja säännöstelyluvista on myönnetty aikana, jolloin vaelluskalakantojen hoitoon liittyviä tarpeita ei juurikaan tunnustettu ja tietämys virtavesien ekosysteemeistä oli vähäisempää kuin nykyisin.

Vesipuitedirektiivi asettaa Euroopan Unionin jäsenmaille pintavesien hyvän ekologisen tilan tavoitteen. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu tavoitteiden olevan jäsenvaltioita sitovia ja siten välttämättömiä saavuttaa. Lisäksi Euroopan komissio on esittänyt helmikuussa 2019 Suomelle vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi kaikkien vesivoimalaitosten vesitalouslupien tarkastelua vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi.

Tutkielman tarkoituksena onkin tunnistaa jäsenvaltioita velvoittavien ympäristötavoitteiden vaikutus kalatalousmääräyksiä koskevaan sääntelyyn ja vesitalouslupien vahvana pidettyyn pysyvyyssuojaan. Vertailun vuoksi tutkielmassa tarkastellaan myös Ruotsin vastaavaa sääntelyä. Tutkielman lopussa esitetään myös, mitä valtiosääntöoikeudellisia reuna-ehtoja sääntelyn muuttamiseen liittyy. Koska tilatavoitteiden saavuttamisen vaarantaminen tai vesimuodostuman tilan heikentäminen ilman vesipuitedirektiivissä tarkoitettuja poikkeuksia on nimenomaisesti kiellettyä, olisi nykyisen huomioonottamisvelvollisuuden sijaan perusteltua asettaa ympäristötavoitteet luvan muuttamisen perusteeksi vesilaissa.

Avainsanat: Vesioikeus, vesilaki, vesipuitedirektiivi, kalatalousmääräys, vaelluskala.

SISÄLLYS

LÄHDELUETTELO	IV
1. JOHDANTO	1
1.1 Alkusanat	1
1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaaminen	4
1.3 Metodit, lähdeaineisto ja rakenne	5
2. AIHEEN KANSALLINEN HISTORIALLINEN KONTEKSTI	9
2.1 Maakaaresta vesioikeuslakiin ja poikkeuslakeihin	9
2.2 Vesilain säätämisestä nykypäivään	12
3. VESITALOUSLUPIEN PYSYVYYSSUOJA	15
3.1 Viranomaisten ratkaisujen pysyvyys ja voimassaolo	15
3.2 Oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä vesitalouslupien pysyvyysuojasta	16
4. KALATALOUSMÄÄRÄYKSET SUOMEN VESILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	23
4.1 Kalatalousmääräykset osana vesitalouslupaa	23
4.2 Kalatalousmääräysten muuttaminen ja lisääminen vesitalouslupaan	25
4.2.1 Kalatalousmääräysten lisääminen uuteen vesilupaan	25
4.2.2 Vanhan kalatalousmääräyksen muuttaminen	29
4.2.3 Uusien kalatalousmääräysten lisääminen vanhoihin vesilupiin	34
4.2.4 Vaellusesteiden poistaminen	36
5. KALATALOUSMÄÄRÄYKSIÄ KOSKEVAT VESIYMPÄRISTÖN LAATUNORMIT	39
5.1 Ympäristöoikeuden joustava sääntely	39
5.2 EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi	41
5.2.1 Vesienhoitosuunnitelma	42
5.2.2 Vesien tilaluokittelu	44
5.2.3 Ympäristötavoitteista poikkeaminen	45
5.2.4 Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus	49
5.3 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden ennakkovalvonta	53
5.4 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden jälkivalvonta	56
5.4.1 Vesipuitedirektiivin jälkivalvontatoimenpiteet	56

5.4.2	<i>Vesienhoidon ympäristötavoitteiden jälkivalvonnan suhde pysyvyysuojaan</i>	59
5.5	Vesiympäristön laatunormien suora soveltaminen ja välitön vaikutus.....	62
5.6	Vesiympäristön laatunormien tulkintavaikutus	63
6.	KATSAUS RUOTSIN VESILAINSÄÄDÄNTÖÖN.....	68
6.1	Ruotsin vesilainsäädännön historiallinen konteksti	68
6.2	Vesitalouslupien pysyvyysuojasta Ruotsin lainsäädännössä.....	69
6.3	Uutta lainsäädäntöä vesilupien muuttamiseen liittyen	73
7.	MYÖNNETTYYN VESITALOUSLUPAAN LIITTYVÄT VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT	76
7.1	Ympäristöperusoikeus ja vesiluvan haltijan omaisuudensuoja	76
7.2	Perusoikeuksien rajoittamisesta	78
8.	JOHTOPÄÄTÖKSET	82

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuuslähteet

Aarnio, Aulis:

- Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.
- Oikeussäännön systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): Minun metodin. Helsinki 1997.
- Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki 2006

Aho, Juhani: Lohilastuja ja kalakaskuja. 5. painos. Juva 1998.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka:

- Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2010.
- Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2012.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Julkaisussa Lakimies 5/2015. s. 613-629.

Belinskij, Antti - Soininen, Niko: Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017. Joensuu 2017.

Boeve, M.N. – van den Broek, G.M.: The Programmatic Approach; a Flexible and Complex Tool to Achieve Environmental Quality Standards. Utrecht Law Review Vol. 8:3 (2012), s. 74–85. [<https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.206/>]

Deemer, Bridget R. – Harrison, John A. – Li, Siyue – Beaulie, Jake J. – DelSontro, Tonya – Barros, Nathan – Bazerra-Neto, José F. – Powers, Stephen M. – dos Santos, Marco A. – Vonk, J. Arie: Greenhouse Gas Emissions from Reservoir Water Surfaces: A New Global Synthesis. Teoksessa BioScience, Volume 66, Issue 11, 1 November 2016, Pages 949–964. [<https://academic.oup.com/bioscience/article/66/11/949/2754271>]

Groothuijse, Frank – Uylenburg, Rosa: Everything according to plan? Achieving environmental quality standards by a programmatic approach. Teoksessa EU Environmental Leg-

isolation – Legal Perspectives on Regulatory Strategies. Edward Elgar Publishing 2014, s. 116–145.

Haataja, Kyösti:

- Vesioikeus II. Porvoo 1955.
- Vesioikeus III. Helsinki 1959.

Hepola, Matti:

- Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Helsinki 2005.
- Kalatalousvelvoite muutoksen tuulissa. Teoksessa Vesi, ympäristö ja oikeus: Juhlakirja Pekka Kainlaurille. Vaasan hallinto-oikeus 2007.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki:

- Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.
- Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991
- Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa I. Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 2–3/2001, s. 35–48.
- Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa II: Vedet sääntelyn kohteena. Ympäristöjuridiikka 1/2002, s. 45–55. (Hollo 2002 a).
- Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa III: Vaikutus Suomen lainsäädäntöön. Ympäristöjuridiikka 3–4/2002, s. 39–55. (Hollo 2002 b).
- Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 2005/3-4, s. 3-7.
- Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.
- Ennakkovalvonta ja ympäristövastuu. Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 3/2010, s. 3–6.

- Vesioikeus. Porvoo 2014.
- Ajatuksia Euroopan Unionin vesipolitiikasta unionin tuomioistuimen Weser-ratkaisun valossa. Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 4/2016, s. 3–6.

van Holten, Saskia – van Rijswijk, Marleen: The governance approach in European Union environmental directives and its consequences for flexibility, effectiveness and legitimacy. Teoksessa EU Environmental Legislation – Legal Perspectives on Regulatory Strategies. Edward Elgar Publishing 2014, s. 13–47.

Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaali-turvan laajuudesta. Vammala 1982.

Kauppila, Jussi:

- Pintaveden normatiivinen tila. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V 2011, s. 7–47.
- Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa I: lähtökohtia vedenlaatunormin muodostumiselle. Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 47–78. (Kauppila 2014a).
- Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – Osa II: lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 3–4/2014, s. 69–116. (Kauppila 2014b).
- Vesienhoitosuunnitelman toteuttamisesta kunnan ympäristönsuojelumääräyksin. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016, s. 7–59. (Kauppila 2016 a).
- Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentuminen. Publications of the University of Eastern Finland Dissertations in Social Sciences and Business Studies Nro 138. Jyväskylä 2016. (Kauppila 2016 b).

Keessen, Andrea: In search of a European legislative approach to adaptation to climate change. Teoksessa EU Environmental Legislation – Legal Perspectives on Regulatory Strategies. Edward Elgar Publishing 2014, s. 193–210.

Kekkonen, Jukka: Kontekstuaalinen oikeushistoria. Helsinki 2009.

Kokko, Kai:

- Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Julkaisussa *Lakimies* 3/2011, s. 475–503.
- Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Julkaisussa *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 29–42.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta.* Helsinki 2016.

Kosunen, Niina – Mikkola, Ida: Selvitys Suomen alle 5 MW vesivoimalaitosten sekä niihin välittömästi liittyvien säännöstelyhankkeiden vesilain mukaisten lupien kalatalousvelvoitteista. Linnunmaa Oy 2017.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa *Oikeustiede-Jurisprudentia* 2001 s. 155–306.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Aki – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013.

Kuusisto, E. (toim.): Voimaa koskesta. Suomen vesivoiman rakentamisen vaiheita. (kust.) Suurpadot Suomen osasto ry. Helsinki 1991.

Leino, Laura – Belinskij, Antti: Vesienhoidollinen kompensatio hankkeiden toteuttamisen edellytyksenä. Teoksessa *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI* 2018, s. 117–167.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Löyttyjärvi, Marja-Liisa:

- Kemijoen vesistön rakentaminen ja Vuotos - oikeuden ajattelu. Helsinki 2011.
- Vesivoima omaisuutena ja virtavesi elinympäristönä. Julkaisussa *Ympäristöjuridiikka* 1/2013 s. 30–60.

Manner, Erkki J.: Näkökohtia vesioikeudellisten lupapäätösten pysyvyydestä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915-14/2-1985* s. 195–214. Helsinki 1985.

Matti Hepola: Oikeuskäytännön tulkinnasta kalatalousvelvoitetta muutettaessa. Joensuu 2017. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017.

Myllyntaus, Timo: Kalastus ja vesien virkistyskäyttö. Julkaisussa *Vesitalous* 5/2002, s. 29–32.

Mäenpää, Milla – Tolonen, Sini (toim.): Kooste vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmista vuoteen 2015. Julkaisussa *Suomen Ympäristö* 23/2011.

Mäenpää, Olli:

- Hallintolupa. Helsinki 1992.
- Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011

Määttä, Tapio:

- Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä – Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Teoksessa *Oikeustiedejurisprudensia* 2005:XXXVIII, s. 337–460.
- Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Teoksessa *Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta – Jyrki Talan juhlakirja*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 207–226.
- Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Helsinki 2016.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2010.

Paloniitty, Tiina – Belinskij, Antti: Poikkeaminen vesienhoidon ympäristötavoitteista uuden hankkeen takia. Joensuu 2015. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015.

Pietilä, Jorma: Vesioikeus. Helsinki 1979.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Vammala 1991.

Puharinen, Suvi-Tuuli: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017.

Pärnänen, Sinikka: Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen. Helsinki 2012.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki 2013.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Hämeenlinna 2011.

Seppälä, Mika: Vesienhoitosuunnitelmien huomioonottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Julkaisussa Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s. 91–103.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Soininen, Niko:

- Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Helsinki 2016.
- Yhteensovittamisajattelun rakenteistuminen vesioikeuden metatavoitteeksi. Teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII 2014, s. 125–187.
- Ympäristön pilaantumisen ennakkovalvonta Ruotsissa – Taustaselvitys ympäristöministeriölle. 4.3.2015.

Södersap, Johanna: Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters. A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive. Luleå University of Technology 2018.

Södersap, Johanna; Petterson, Maria: Before and After Weser: Legal Application of the WFD Environmental Objectives in Sweden. Oxford University Press 2019.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.

Utter, Robert – Alanko, Mika – Lindell, Leena: Uusiutuvan energian lisäämistavoitteiden toteutus – onko ympäristöoikeus ajan tasalla? Defensor Legis N:o 5/2010, s. 627–647.

Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Vammala 1981.

Virallislähteet

Aroviita, Jukka – Belinskij, Antti – Kauppila, Jussi – Kymenvaara, Sara – Leino, Laura – Mäenpää, Milla – Raitanen, Elina – Soininen, Niko: Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Suomen ympäristökeskus. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018.

Belinskij, Antti – Aroviita, Jukka – Kauppila, Jussi – Kymenvaara, Sara – Leino, Laura – Mäenpää, Milla – Raitanen, Elina – Soininen, Niko: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: ympäristöllisten lupien muutettavuutta koskevan lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Suomen ympäristökeskus. LupaMuutos-hankkeen loppuraportti 15.5.2019.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus:

- Vesien tila hyväksi yhdessä: Kemijoen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021. Raportteja 89/2015. (Lapin ELY-keskus)
- Hakemus 17.3.2017: Kemijoen Isohaaran, Taivalkosken, Ossauskosken, Petäjäskosken, Valajaskosken, Vanttauskosken, Pirttikosken ja Seitakorvan sekä Raudanjoen Permantokosken voimalaitosten kalatalousvelvoitteiden muuttaminen.
- Järvitaimenen mädin kuoriutuminen ja poikasten selviytyminen ensimmäisestä kasvukaudesta Uitonvirranreitillä. Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen raportteja 104/2014.
- Kalatalousedun ja kalataloudellisten velvoitteiden valvonta. Päivitetty 2016. [http://www.toimistot.te-palvelu.fi/web/ely/kalatalousedun-valvon-ta?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalintaText&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14249]
- Saimaan järvilohen hoito-ohjelma. Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja 3/2011.

Euroopan komissio: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives. Luxembourg. (Komisso 2009 a)

Euroopan komissio: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document nro 18 on groundwater status and trend assessment. Luxembourg. (Komissio 2009 b)

Euroopan komissio (SWD 2012 379 final): A European Overview – Commission Staff Working Document accompanying the report on the Implementation of The Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans.

Euroopan komissio (670): Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY täytäntöönpanosta: Vesipiirien hoitosuunnitelmat. (Komissio 2012 a)

Euroopan komissio. Answer to a written question - Water Framework Directive - E-008966/2015. [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-008966&language=EN>]

Euroopan komissio: Kompletterande formell underrättelse – Överträdelse nummer 2007/2239, Bryssel 30.9.2016.

Euroopan komissio: Euroopan komission ohjeasiakirja vesivoimaa koskevista vaatimuksista EU:n luontolainsäädännön valossa.

[https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/hydro_final_june_2018_fi.pdf] (Komissio 2018 a)

Euroopan komissio: Infringement procedure against Sweden, Cas 2007/2239. Reasoned opinion on January 25 2018 (dnr UD2018/01748/RS). (Komissio 2018 b)

Euroopan komissio: Kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) ja tulvadirektiivin (2007/60/EY) täytäntöönpanosta. Bryssel 26.2.2019 COM(2019) 95 final.

HE 120/2004: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden

1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 266/1984: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 25/1986: Hallituksen esitys eduskunnalle Koskiensuojelulaiksi.

HE 309/1993: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 17/1994: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

HE 277/2009: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 87/2013: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 262/2016: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäntelyn uudistamiseksi.

Kalaistutusten kehittämistyöryhmä: Maa- ja metsätalousryhmän työryhmämuistio 2004:6. Helsinki 2004.

Kokko, Kai - Häkkänen, Martti - Paloniitty, Tiina - Vaara, Elina: Selvitys Helsingin Vanhankaupunginkosken padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä. 9.9.2016.

Koljonen, Saija – Maunula, Markku – Artell, Janne – Belinskij, Antti – Hellsten, Seppo – Huusto, Ari – Juutinen, Artti - Marttunen, Mika – Mustajoki, Jyri - Mäki-Petäys, Aki – Rotko, Pia – Soininen, Niko – Vehanen, Teppo: Vaelluskalakantojen elvyttäminen – ympäristövirtaama ja muut ratkaisut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 69/2017. Valtioneuvoston kanslia, 30.10.2017.

Maa – ja metsätalousministeriö: Kalatiestrategian taustaselvitykset 2012. Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 90 (1/2012).

Maa- ja metsätalousministeriö: Järvilohistrategia. Saimaan järvilohikannan säilymisen ja kestäväen käytön turvaaminen 2003. Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 66/2003.

PeVL 18/1982: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ounasjoen erityissuojelusta.

PeVL 8/1986: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle Koskien-suojelulaiksi.

PeVM 25/1994: Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 31/2006: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 4/2008: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 6/2010: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 61/2010: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 10/2014: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 8/2017: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäntelyn uudistamiseksi.

PeVL 55/2018: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.

Promemoria Vattenmiljö och vattenkraft 2017.

Remiss av promemoria - vattenmiljö och vattenkraft: Diarienummer M2017/01639/R [<http://www.regeringen.se/remisser/2017/07/remiss-av-promemoria-vattenmiljo-och-vattenkraft/>].

RP 2017/18:243: Vattenmiljö och vattenkraft Proposition.

RP 1981/82:130: Regeringens proposition med förslag till ny vattenlag

SOU 2014:35: I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler - Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen

SOU 2013:69: Ny tid ny prövning - förslag till ändrade vattenrättsliga regler

SOU 2010:29: En ny förvaltningslag - Betänkande av Förvaltningslagsutredningen

Suomen ympäristökeskus: Pintavesien ekologisen tilan luokittelu. Osa I: Vertailuolot ja luokan määrittäminen. Osa II: Ihmistoiminnan ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2009. [<http://hdl.handle.net/10138/41785>]

Suomen ympäristökeskus: Rakennettujen vesistöjen tila ja luonnonmukaiset kunnostusmenetelmät – Yhteenvedo Luomujoki-projektin tuloksista. Helsinki 2003.

Suomen ympäristökeskus: Vesilupien kalataloudellinen tarkastelu. 18.2.2014.

Suomen ympäristökeskus: Ympäristöhallinnon ohje 7/2012. Ohje pintavesien ekologisen ja kemiallisen tilan luokitteluun vuosille 2012–2013 – päivitetty arviointiperusteet ja niiden soveltaminen. [<http://hdl.handle.net/10138/41788>]

Valtioneuvoston periaatepäätös: Kansallinen kalatiestrategia 8.3.2012.

Ympäristöministeriö: Uudistunut vesilaki 2011 - Keskeinen sisältö ja tärkeimmät muutokset. Ympäristöministeriön raportteja 1/2012.

YmVM 22/2010: Ympäristövaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Oikeusministeriö: Kalatalousvelvoitteen määrittäminen vesitalousluvan haltijalle. Oikeusministeriön julkaisu 36/2018. Tekijä: Jari Salila (*Salila 2018*).

[<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-715-1>]

Internetlähteet

Valtioneuvosto YM039:00/2018: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen: Ympäristöllisten lupien muutettavuus. Lupamuutos-hankkeen kotisivut.

[<https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=YM039:00/2018>]

Energiateollisuus ry: Säättövoima. [[https://energia.fi/perustietoa_energia-
alasta/energiantuotanto/sahkontuotanto/saatovoima](https://energia.fi/perustietoa_energia-
alasta/energiantuotanto/sahkontuotanto/saatovoima)]

Oulun energia Oy: Merikosken kalatie. [[https://www.oulunenergia.fi/oulun-energia/tietoa-
oulun-energiasta/merikosken-kalatie](https://www.oulunenergia.fi/oulun-energia/tietoa-
oulun-energiasta/merikosken-kalatie)]

Kemijoki. Vesivoiman historiaa. [[https://www.kemijoki.fi/vesivoima/vesivoiman-
historiaa.html](https://www.kemijoki.fi/vesivoima/vesivoiman-
historiaa.html)]

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus: Kalatalousedun ja kalataloudellisten velvoitteiden valvonta: [[https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kalatalousedun-jakalataloudellisten-
velvoitteiden-valvonta#.VdR_tPmqqko](https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kalatalousedun-jakalataloudellisten-
velvoitteiden-valvonta#.VdR_tPmqqko)].

Hiitolanjoki: Ajankohtaista. [<https://hiitolanjoki.fi/ajankohtaista>]

Yleisradio: Kirakkaköngäs. [[https://yle.fi/uutiset/3-
10900731?fbclid=IwAR2foI5jK9enOI938o6jkTqYmGruZFsnk8V1XZmSWAq0Clitsw86-
5nKWRo](https://yle.fi/uutiset/3-
10900731?fbclid=IwAR2foI5jK9enOI938o6jkTqYmGruZFsnk8V1XZmSWAq0Clitsw86-
5nKWRo)]

WWF Suomi: Uhanalaiset kalat. [<https://wwf.fi/elainlajit/suomen-uhanalaiset-kalat/>]

WWF Suomi: Lohi. [<https://wwf.fi/elainlajit/lohi/>]

Suomen luonnonsuojeluliitto: Vanhankaupunginkoski.
[[https://www.sll.fi/uusimaa/2019/05/23/vanhankaupunginkosken-vaelluskalaselvitykset-
etenivat-helsingin-valtuustossa/](https://www.sll.fi/uusimaa/2019/05/23/vanhankaupunginkosken-vaelluskalaselvitykset-
etenivat-helsingin-valtuustossa/)]

Oikeustapaukset

KHO 16/5 1949/269

KHO 1978 A II 123

KHO 1986-A-II-101

KHO 1992 A 99

KHO 1995 A 46

KHO 2004:98

KHO 29.1.2013 t. 355

KHO 29.1.2013 t. 356

KHO 29.1.2013 t. 357

KHO 29.1.2013 t. 358

KHO 4.4.2013, t. 1160

KHO 2015:63

KHO 2017:87

HFD 31.5.2018/2594

HFD 31.5.2018/2595

VHO 24.3.2016 16/0131/3

VHO 24.3.2016 16/0132/3

VHO 18.03.2019 19/0070/2

C-165/09–167/09 Groningen

C-346/14 komissio v Itävalta

C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa

C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. v Saksa, julkisasioamies Niilo Jääskisen ratkaisuehdotus 23.10.2014.

C-648/13 komissio v Puola

C-379/08–C-380/08 ERG ym.

C-529/15 Folk

C-60/98 Butterfly Music Srl

C-106/89 Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA

94/87 Komissio v Saksa (1989) ECR I-00175

9/70 Grad (1970) ECR 825

33/70 SACE (1970) ECR 1213

41/74 Van Duyn (1974) ECR 1338

71/85 Federatie Nederlandse Vakbeweging (1986) ECR 3855

26/62 van Gend & Loos (1963) ECR I

Costa v ENEL (1964) ECR 585

14/83 Von Colson (1984) ECR 1891

157/86 Mary Murphy (1988) ECR 673

80/86 Kolpinghuis Nijmegen (1988) ECR 3987

MÖD M 5040-05, 2006-06-15

MÖD M 5256-08, 2009-08-25.

MÖD 2010:52

HD 2013-06-18, T 3158-12.

1. JOHDANTO

1.1 Alkusanat

Suomessa, tuhansien järvien maassa, vaelluskalakannat¹ ovat suurimmassa osassa vesistöjämme tekohengityksen tarpeessa. Esimerkiksi järvilohi ja ankerias on luokiteltu äärimmäisen uhanalaisiksi. Erittäin uhanalaisiksi on luokiteltu mereen vaeltava taimen² sekä vaellussiika. Kalojen kuninkaaksikin kutsuttu lohi puolestaan on Suomessa luokiteltu vaarantuneeksi.³ Ennen vesivoimarakentamista lohi lisääntyi Suomessa luontaisesti yli 30 joessa, nykyään luontaisia kantoja on vain Itämereen laskevissa Tornionjoessa ja Simojossa sekä Jäämereen laskevissa Tenojoessa ja Näätämöjoessa.⁴

Keskeinen kaikkien vaelluskalakantojen tilaan yhtäläisesti vaikuttava tekijä on vaelluskalojen lisääntymisalueiden ja vaellusreittien häviäminen. Virtavesien patoaminen on sulkenut vaelluskalakantojen vaellusreittejä ja patoaltaat ovat jättäneet alleen lisääntymisalueita. Jokien perkaaminen aikoinaan tukkien uittoa varten on myös osaltaan vaikuttanut lisääntymisalueiden tuhoutumiseen. Koskikunnostuksia on kuitenkin virtavesissä laajalti viime aikoina tehty, ja kosket ovat perkaamisen jäljiltä saatu suurelta osin ennallistettua. Vaelluskalakantojen tilaan on vaikuttanut myös esimerkiksi maa- ja metsätalouden päästöt, jotka ovat edesauttaneet vesistöjen rehevöitymistä ja vedenlaadun heikkenemistä.

Suurin osa Suomen vesivoima- ja säännöstelyluvista on myönnetty aikana, jolloin vaelluskalakantojen hoitoon liittyviä tarpeita ei juurikaan tunnustettu ja tietämys virtavesien ekosysteemeistä oli vähäisempää kuin nykyisin.⁵ Lisäksi vesivoiman yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys oli jokien kiivaimman patoamisen aikaan erittäin suuri. Teollistuminen tapahtui nopeasti, ja maan luonnonvarat tuli ottaa tehokkaasti käyttöön, jotta pystyttiin vastaamaan alati kasvavaan energian tarpeeseen. Vielä 1960-luvun lopulla vesivoiman osuus Suomen sähköntuotannosta oli lähes 70 %, kun se 2000-luvulla on ollut 12–25 %:n välillä.⁶ Tällä hetkellä Suomessa on yli 220 vesivoimalaitosta, joiden yhteenlasket-

¹ Kalastuslain 1 luvun 4 §:n mukaan vaelluskalalla tarkoitetaan lohta, järvilohia, ankeriasta, nahkiaista, tautainta, taimenta sekä nieriän, harjuksen ja siian vaeltavia kantoja. Yleisesti vaelluskaloilla tarkoitetaan sellaisia kalalajeja, jotka syntyvät virtavesissä, viettävät kasvuvaiheen merissä tai järvissä, mutta palaavat synnyinalueilleen lisääntymään.

² Taimen on Suomen vesistöissä napapiirin eteläpuolella äärimmäisen uhanalainen.

³ WWF Suomi, Suomen uhanalaiset kalat

⁴ WWF Suomi, Lohi

⁵ Kalatiestrategia 2012, s. 14

⁶ Kalatiestrategia 2012, s. 13-14

tu teho on noin 3 100 MW.⁷ Näistä yli 150 vesivoimalaitoksen nimellisteho on alle 5 MW. Näistä alle 5 MW:n vesivoimaloista noin 40 laitoksella ei ole minkäänlaista kalatalousvelvoitetta.⁸ Lisäksi kaikista Suomen vesivoimaloista noin 80 kappaletta on niin kutsuttuja ”tippavoimaloita”, joiden teho on minimaalinen, alle 1 MW.

Vaikka vesivoiman rooli on nykyisin huomattavasti historiallista huippuaan vähäisempi, on vesivoimalla edelleen tärkeä rooli Suomen energiantuotannossa. Vesivoiman suurimmat hyödyt liittyvät sen käytettävyyteen säätövoimana. Säätövoimalla tasataan sähköntuotannon ja kulutuksen välisiä vaihteluja ja varaudutaan häiriötilanteisiin.⁹ Parhaiten säätövoimaa pystyvät tuottamaan suuret vesivoimalat, jotka suurten patoaltaiden turvin voivat säädellä energiantuotantoaan. Pienten vesivoimaloiden rooli säätövoiman tuotannossa on puolestaan lähes olematon. Vesivoima, uusiutuvana energianlähteenä, on näyttäytynyt positii-visessa valossa osaltaan myös sen vähäiseksi katsottujen ilmastovaikutuksien vuoksi.¹⁰

Vesivoimaintressit ovat ajansaatossa ajaneet Suomessa biodiversiteetin ja vaelluskalaintressien edelle. Nykyisten vesitalouslupien lupachdot, liittyen vesivoima- ja vaelluskalaintressien yhteensovittamiseen, ovat ymmärrettävissä vesivoimarakentamisen historiallista taustaa vasten tarkasteltuna. Lakimuutosten ja vesitalouslupia koskevan legitimizeettivajeen myötä on kuitenkin syntynyt tila, jota voidaan pitää ongelmallisena vesitalouslupien ajantasaistamisen kannalta. Tarkasteluun tuo oman lisämausteensa vesitalouslupien oikeudellinen pysyvyysuoja, jota on lähtökohtaisesti pidetty Suomessa ja esimerkiksi naapurisamme Ruotsissa suhteellisen vahvana.¹¹

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY, jäljempänä vesipuitediirektiivi) asettaa Euroopan Unionin jäsenmaiden pintavesille hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan tavoitteen, pohjavesille hyvän kemiallisen ja määrällisen tilan tavoitteen sekä keinotekoisille ja voimakkaasti muutetuille vesimuodostumille hyvän ekologisen potentiaalin ja kemiallisen tilan tavoitteen.¹² EU:n tuomioistui-

⁷ Kosunen – Mikkola 2017, s. 135.

⁸ Kosunen – Mikkola 2017, s. 126.

⁹ Energiateollisuus ry.

¹⁰ Usein vesivoimasta puhutaan myös päästöttömänä energiana. Vesivoimalaitoksien ilmastovaikutuksista on kuitenkin tehty tutkimuksia, joiden valossa päästöttömyydestä ei voida puhua. Ks. esim. Deemer ym. 2016, s. 949–964: Vesivoimalan rakentaminen tuhoaa paikallisesti joen ekosysteemin vesivoimalaitospadon ylä- ja alapuolelta. Patoallas puolestaan jättää alleen kaiken kasvillisuuden, jonka hajoamisen seurauksena pääsee hyvin suuria määriä kasvihuonekaasuja ilmakehään. Tutkimuksen mukaan patoaltaiden metaanipäästöt ovat sadan vuoden aikavälillä suuremmat kuin riisiviljelmissä tai biomassan poltossa.

¹¹ Belinskij – Soininen 2017, s. 96-97.

¹² Vesipuitediirektiivin 1 ja 4 artikla. Vesipuitediirektiivin ympäristötavoitteet tuli lähtökohtaisesti saavuttaa vuoteen 2015 mennessä, mutta kuten komissio arvioi jo vuonna 2012, suurin osa vesimuodostumista ei saavu-

men oikeuskäytännössä on myöhemmin vahvistettu tavoitteiden olevan jäsenvaltioita sitovia ja siten välttämättömiä saavuttaa.

Jotta hyvä tila tai hyvä ekologinen potentiaali voitaisiin saavuttaa, on myös vaelluskalakan-
tojen turvaamiseksi tehtävä tarvittavat toimenpiteet. EU:n ympäristötavoitteet pakottavat
Suomenkin näin ollen kiinnittämään huomiota enenevässä määrin vaelluskaloihin ja vesita-
louslupien ajantasaisuuteen. Lisäksi Suomi on biodiversiteettisopimukseen, merioikeus-
yleissopimukseen ja Itämeren suojelusopimukseen sitoutuneena velvollinen palauttamaan
vaelluskalakannat kestäväälle tasolle.

Oikeuskirjallisuudessa on vesipuitedirektiivin säätämisen jälkeen tunnistettu, että direktii-
vin vaikutus ulottuu myös vesitaloushankkeiden jälkivalvontaan ja olemassa olevien vesi-
lupien pysyvyyteen.¹³ Jälkivalvonnan voidaan katsoa korostuvan vesimuodostumien hyd-
rologis-morfologisia oloja voimakkaasti muuttavien hankkeiden valvonnassa. Vesivoima-
rakentaminen on muuttanut vesistöjen tilaa pysyvästi ja suurin osa Suomen vesivoimaka-
pasiteetista on jo käytössä.¹⁴ Vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamisen kannalta
merkittävää on, miten ympäristötavoitteet ja vesien tilan heikentämiskielto toteutuvat jo
olemassa olevien hankkeiden ja niiden vesilupien valvonnassa.

Nykyinen Suomen vesilainsäädäntö jättää kuitenkin osin epäselväksi sen, millä edellytyk-
sillä kalatalousvelvoitteita koskevia vesitalouslupamääräyksiä voidaan muuttaa tai tarpeen
tullen lisätä voimassa oleviin vesitalouslupiin. Ongelmana on lisäksi nähty lupamääräyksiä
koskevan oikeuskäytännön ennakoitavuuden puute.¹⁵

Vesitalouslupien luonteeseen on kuulunut, että ne on myönnetty lähtökohtaisesti aina tois-
taiseksi voimassa olevina. Nykyinen vesilaki tosin mahdollistaa vesitalousluvan myöntä-
misen myös määräaikaisena. Monet lupapäätökset ovat kuitenkin myönnetty vanhan vesi-
lain tai sitä vanhemman vesioikeuslain voimassa ollessa.¹⁶

ta ympäristötavoitteita vuoteen 2015 mennessä. Komisso 2012 a, s. 6–7. Suomessa arvioitiin, että ensimmäi-
sen vesienhoitosuunnitelmakauden (2009–2015) vesienhoitosuunnitelmien mukaan suurin osa Suomen pinta-
vesistä saavuttaisi hyvä tilan vuonna 2015, ja loppujen tarkasteltujen vesimuodostumien hyvä tila saavutetta-
isiin viimeistään vuoteen 2027 mennessä, mikäli vesienhoidon toimenpiteet toteutetaan. Mäenpää – Tolonen
2011, s. 93.

¹³ Ks. esim. Kauppila 2014a, s.54; Hollo 2002 a, s. 55; Hollo 2002 b, s. 40; Hollo 2001, s. 44

¹⁴ Ks. Pärnänen 2012, s. 48. Vesivoimahankkeet tulevat tulevaisuudessa painottumaan olemassa olevien voi-
malaitosten parannuksiin, ei uusien voimalaitoshankkeiden lisäämiseen. Utter ym. 2010, s. 628.

¹⁵ Hepola 2007, s. 254.

¹⁶ Kalatiestrategia 2012, s. 12.

Euroopan komissio esitti helmikuussa 2019 Suomelle vesienhoidon tavoitteiden saavuttamiseksi kaikkien vesivoimalaitosten lupien tarkastelua, jotta vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet toteutuisivat, erityisesti ekologisen virtaaman, kalateiden ja muiden haittoja lieventävien toimenpiteiden osalta.¹⁷

Tilanteeseen ollaan poliittisella tasolla heräilemässä, sillä sekä Sipilän että Rinteen ja nykyisin Marinin hallituksen hallitusohjelmaan on otettu kirjaukset vaelluskalakantojen elinolosuhteiden parantamisesta. Lisäksi yksityisten ja muiden toimijoiden käynnistämiä padonpurkuhankkeita on käynnistynyt tai on käynnistymässä.¹⁸ Vaelluskalojen elvyttämisestä voidaan katsoa aiheutuvan myös esimerkiksi kaupallisia hyötyjä ammattikalastuksen saaliiden kasvaessa, puhumattakaan virkistyskalastuksen ja matkailun tuotoista. Luonnollisesti kalastusta eri muodoissaan on kuitenkin syytä rajoittaa aina siihen asti, että vaelluskalakannat kestävät sen.

1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaaminen

Tässä tutkielmassa tarkastellaan vesitalouslupiin sisältyvien kalatalousvelvoitteiden tarkistamista ja lisäämistä koskevaa sääntelyä erityisesti EU:n vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden näkökulmasta. Pyrkimyksenä on tunnistaa jäsenvaltioita velvoittavien ympäristötavoitteiden vaikutus vesilain mukaiseen sääntelyyn ja vesitalouslupien vahvana pidettyyn pysyvyysuojaan. Vertailun vuoksi tutkielmassa tarkastellaan myös Ruotsin vastaavaa sääntelyä. Tutkielman lopussa esitetään, mitä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja mahdolliseen sääntelyn muuttamiseen liittyy ja erityisesti, miten vesitalousluvan haltijoiden omaisuudensuojaan tulisi suhtautua mahdollisten lakimuutoksien näkökulmasta.

Kysymykseksi muotoiltuna tutkimustehtävä voidaan esittää esimerkiksi seuraavasti: vastaako vesilain kalatalousvelvoitteiden muuttamista ja lisäämistä koskeva sääntely vesipui-

¹⁷ Komissio 2019.

¹⁸ Suomesta Venäjälle virtaavan Hiitolanjoen kaikki kolme patoa puretaan vuoteen 2023 mennessä ja kosket ennallistetaan. Ks. Hiitolanjoki. Myös Suomen pohjoisimman vesivoimalaitoksen, Inarin Kirakkaköngkään vesivoimalan, lakkauttamista selvitetään. Lisäksi energiayhtiö Helen on ilmoittanut luopuvansa Vanhankaupunginkosken voimalamuseon energiantuotantokäytöstä. Museovoimalalla ei ole Helenin tiedotteen mukaan enää energian tuotannon kannalta valtakunnallista merkitystä. Tiedotteessaan yhtiö totesi Vanhankaupunginkosken padolla olevan haitallisia vaikutuksia joen ekosysteemiin ja vaelluskalakantoihin. Ks. Helen. Vanhankaupunginkosken voimalaitos on aiheuttanut runsaasti keskustelua osaltaan siksi, että sille ei ole myönnetty ollenkaan vesioikeudellista lupaa. Voimayhtiö Helen on pyörittänyt voimalaitosta museovoimalaitokseksi ja sen käyttö on perustunut Uudenmaan ympäristökeskuksen lausuntoon, jonka mukaan voimalaitosta voidaan käyttää tietyin ehdoin, myös ilman vesilain mukaista vesitalouslupaa. Näitä ehtoja ei kuitenkaan ole aina noudatettu esimerkiksi virtaamaolosuhteisiin ja vesitalousluvan myöhempään hakemiseen liittyen. Ks. esim. Suomen luonnonsuojeluliitto.

tedirektiivissä asetettuja vesiympäristön laatinormeja, ja voidaanko vesiympäristön tilatavoitteet saavuttaa nykysääntelyn avulla?

Lähemmässä tutkimustehtävän tarkastelussa on syytä asettaa myös seuraavia tarkentavia kysymyksiä:

- Mitä ja millaisia ovat vesilain mukaiset kalatalousmääräykset?
- Miten vesilain mukaan kalatalousmääräyksiä voidaan muuttaa tai lisätä vesitalouslupiin?
- Mitä ovat vesipuitedirektiivin asettamat ympäristötavoitteet erityisesti kalatalousvelvoitteiden näkökulmasta?
- Miten vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet velvoittavat jäsenvaltioita?

Tutkielma ja tutkimuskysymys ovat nähdäkseni hyvin oleellisia ja ajankohtaisia erityisesti vilkkaana käyvän keskustelun ja EU:n oikeuden tulkinnan näkökulmasta. Tutkielman keskittyessä pääasiassa kalatalousmääräyksiä juridiseen puoleen on kalatalousmääräyksiä tekninen puoli eli esimerkiksi se, miten kalatiet tulisi teknisesti toteuttaa, jotta ne toimisivat mahdollisimman hyvin, on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Pääpainon ollessa kalatalousmääräyksissä on myös vesipuitedirektiivin pohjavesimuodostumien tarkempi tarkastelu ja niitä koskevat ympäristötavoitteet lähtökohtaisesti rajattu tutkielman ulkopuolelle.

1.3 Metodit, lähdeaineisto ja rakenne

Oikeustieteessä metodeilla lähtökohtaisesti osoitetaan, että oikeustieteellisen tutkimuksen johtopäätökset ja tulokset eivät ole seurausta tutkijan omista uskomuksista, tuntemuksista tai mielipiteistä, vaan tieteellisen tiedontuottamisen menetelmiä käyttäen laaditusta laadukkaasta tutkimuksesta.¹⁹ Tutkimusmetodin valintaan vaikuttavat erityisesti tutkimuskohde, tieteenala ja tiedonintressi.²⁰

Tämän tutkielman pääasiallinen metodi on luonnollisesti lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Tutkimustehtävästä johtuen on oikeuspoliittisilla ja oikeusvertailevilla metodeilla myös paikkansa tässä tutkimuksessa, tutkimustehtävän sijoittuessa osin EU-tason ympäristöpolitiikan ja -sääntelyn tutkimuksen harmaalle alueelle.²¹ Myös oikeushistorian metodeja hyö-

¹⁹ Hirvonen 2011, s. 5.

²⁰ Siltala 2003, s. 137.

²¹ Kokko 2016, s. 40

dynnetään tutkielman toisessa pääjaksossa. Tutkielman varsinainen, lainopillinen tarkoitus on kuitenkin tulkita ja systematisoida voimassaolevaa oikeutta.²²

Lainopilla pyritään voimassa olevan oikeuden systematisointiin ja tulkintaan, eli tehtävänä on selvittää oikeuden vallitsevaa tilaa. Lainoppi nähdään eräänlaisena oikeusnormien tarkasteluna, jossa eri oikeuslähteistä johdettuja oikeussääntöjä tulkintaan ja systematisoidaan sekä asiaan vaikuttavia oikeusperiaatteita punnitaan ja yhteensovitetään. Tarkastelun seurauksena voidaan esittää suosituksia perustelluiksi oikeudellisiksi ratkaisuiksi, lainopillisen tutkimuksen tehtävänä on viime kädessä käytännön tarpeiden tyydyttäminen.²³ Keskeisenä tehtävänä tässä tutkielmassa on kalatalousvelvoitteisiin liittyvän sääntelyn normikokonaisuuden systematisoiminen. Lainopillinen metodi tulee tutkielmassa lähtökohtaisesti siis esiin lähinnä käsiteltäessä kalatalousvelvoitteita lainsäädännön kautta.

Lainopin sisälläkin voidaan tehdä erilaisia jaotteluja. Lainoppi voidaan jakaa esimerkiksi sille asetettujen tehtävien perusteella ongelmakeskeiseen ja normikeskeiseen lainoppiin. Ongelmakeskeiselle lainopille on tyypillistä oikeudenalarajoja ylittävä tutkimuksellinen ote, jossa muodostetaan kokonaiskuva jonkin oikeudellisen ongelman sääntelystä.²⁴ Oikeudellisen tutkimuksen tavassa korostuu tutkimusongelmien määrittäminen ja rajaaminen yhteiskunnasta, ei niinkään oikeusjärjestyksestä käsin.²⁵ Normikeskeisen lainopin voidaan katsoa muodostavan perustellun käsityksen siitä, miten jotakin säännöstä tai useita säännöksiä tulisi tulkita. Normikeskeisen ja ongelmakeskeisen lainopin välille ei kuitenkaan lähtökohtaisesti synny sellaista eroa, jolla olisi vaikutusta tutkimuksen metodologiaan.²⁶ Lainopilliset tutkimukset ovatkin nähdäkseni normikeskeisen ja ongelmakeskeisen metodin yhdistelmiä. Kysymys on näin ollen lähtökohtaisesti painotuseroista tutkimuksen tehtävissä, ongelmakeskeisen lainopin korostaessa systematisointia ja normikeskeisen painotuksessa tulkintatilanteiden arviointiin.²⁷

Lainoppi voidaan jaotella myös esimerkiksi teoreettiseen ja käytännölliseen lainoppiin. Aarnion mukaan nämä eivät kuitenkaan ole toisistaan irrallisia metodeja vaan ne ovat aina

²² Ks. Hirvonen, s. 21–26. Tutkimustehtävän ja metodin välisestä suhteesta ympäristöoikeuden metodisella ”harmaalla alueella” tarkemmin ks. Kokko 2016, s. 31 ja 40–41.

²³ Aarnio 2006, s.238.

²⁴ Kangas 1982, s. 385–386.

²⁵ Kangas 1982, s.385.

²⁶ Aarnio 1989, s. 61–63; Timonen 1998, s. 14.

²⁷ Timonen 1998, s. 14–15.

vuorovaikutussuhteessa toistensa kanssa.²⁸ Teoreettisen lainopin ja käytännön lainopin rajankin on katsottu olevan jokseenkin häilyvä, joten tämän tutkielman johdannossa ei liene tarkoituksenmukaista käsitellä eri lainopin painotuksien välistä suhdetta enempää. Voitaan kuitenkin todeta, että tässä tutkielmassa painotus on käytännöllisessä lainopillisessa tutkimuksessa, jonka metodia voidaan kutsua myös tulkintajuridiikaksi.²⁹

Metodivalintoihin liittyy läheisesti myös tutkijanideologia, jolla tarkoitetaan Siltalan mukaan tutkijan ottamaa näkökulmaa oikeudelliseen tutkimuskohteeseensa. Tutkijan ideologia voi olla analyttis-deskriptiivinen, tutkija analysoi ja selittää mahdollisimman neutraalisesti tutkimuskohdettaan sellaisena kuin se yhteiskunnassa nähdään. Kriittis-normatiivisen tutkijanideologian omaksuma tutkija puolestaan liittää omat näkemyksensä osaksi tutkimusta.³⁰ ”*Sisimmässäni minä varmaan olen enemmän kalamies kuin kirjamies*”, toteaa Juhani Aho lastussaan Ensimmäinen onkeni. Tunnistan tästä Ahon toteamuksesta myös itseäni, josta puolestaan voi päätellä omaa lähtökohtaista suhtautumistani tutkielman aihealueeseen. Tässä tutkielmassa tarkoituksena on kuitenkin pidättäytyä analyttis-deskriptiivisessä tutkijanideologiassa ja analysoida neutraalisti, ulkopuolelta käsin tutkielman kohdetta.

Lainopilliselle tutkielmalle luontaisesti, tutkielman lähteistö koostuu pääosin oikeuskirjallisuudesta, oikeuskäytännöstä sekä virallislähteistä. Oikeuskirjallisuuden osalta pyrkimykseksi on käyttää mahdollisimman relevanttia kirjallisuutta vesilakiin ja vesitalouslupamääräyksiin liittyen. Myös vaelluskalakysymyksistä on oikeustieteen kentällä kirjoitettu viime vuosina aihealuetta sivuavia artikkeleita, joita luonnollisesti pyritään hyödyntämään kattavasti. Virallislähteisiin kuuluvat hallituksen esityksien, lausuntojen ja erilaisten raporttien lisäksi eri viranomaisen valmistelemat dokumentit, kuten esimerkiksi kansalliset kalatietstrategiat ja muut selvitykset.

Tutkielma jakautuu kahdeksaan jaksoon. Johdannossa taustoitetaan tutkielman lähtökohdat ja tavoitteet, pyrkien havainnollistamaan tutkielman ajankohtaisuutta ja mielekkyyttä. Toisessa jaksossa kuvataan vesitalouslupiin liitettävien kalatalousvelvoitteiden oikeushistoriallinen viitekehys. Kolmannessa jaksossa selvitetään, miten vesitalouslupien pysyvyys-suojaan on suhtauduttu oikeuskirjallisuudessa. Neljännessä jaksossa selvitetään kalatalousvelvoitteita ja niiden muuttamista koskevan sääntelyn nykytilaa. Viides jakso keskittyy

²⁸ Aarnio 1997, s. 37.

²⁹ Määttä 2016 s. 148.

³⁰ Siltala 2003, s. 141-143.

EU:n vesiympäristön laatunormeihin ja niiden vaikutuksiin kansallisen lainsäädäntömme kannalta. Kuudennessa jaksossa luodaan lyhyt katsaus Ruotsin lainsäädännön nykytilaan ja sen uusiin muutoksiin. Seitsemännessä jaksossa avataan kalatalousvelvoitteita koskevan sääntelyn muuttamiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Viimeisessä jaksossa tuodaan esiin tutkielman johtopäätökset kokoavina näkökohtina ja pyritään esittämään myös *de lege ferenda* –suosituksia vesienhoidon ympäristötavoitteiden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi.

2. AIHEEN KANSALLINEN HISTORIAALLINEN KONTEKSTI

2.1 Maakaaresta vesioikeuslakiin ja poikkeuslakeihin

Vuoden 1734 rakennuskaari (2/1734) sisälsi ensimmäisen varsinaisen vesioikeudellisen lupajärjestelmän.³¹ Rakennuskaaren 20 luvun 3-4 §:n mukaan myllyn tai sahan rakentaminen vesistöön ilman maaherran antamaa lupaa oli kiellettyä. Tätä jo hieman kehittyneempi lupajärjestelmä sisältyi vuoden 1868 vesilaitosasetukseen.³² Asetus sisälsi niin sanotun valtaväylän³³ sulkemiskiellon. Jos rakennelma oli tarkoitus sijoittaa kulku- tai uittoväylälle taikka jos rakennelma olisi voinut aiheuttaa veden nousua tai vähyyttä sen vaikutusalueella, oli hankkeelle haettava lupa läänihallitukselta. Vesilaitosasetuksen säätämisen jälkeen vuonna 1891 valmistui myös Suomen ensimmäinen sähköä tuottava vesivoimalaitos Tampereen Tammerkoskeen.³⁴

Vesilaitosasetuksen sulkemiskielto sisältyi lähes samansisältöisenä vuoden 1902 vesioikeuslakiin (31/1902). Voimalaitoksen rakentaminen edellytti niin ikään läänihallituksen lupaa. Lupa voitiin myöntää, jos hanke ei aiheuttanut haittaa arvokkaanpuoleiselle koskelle tai muutoinkaan sanottavaa vahinkoa kenellekään hankkeen vaikutusalueella. Haataja on katsonut, että koski oli arvokkaanpuoleinen ensinnäkin silloin, kun siihen voitiin rakentaa erityinen vesilaitos, jolla oli melkoinen käytännöllinen arvo tai toisekseen myös muussa suhteessa, esimerkiksi siinä harjoitettavan kalastuksen tai matkailun vuoksi.³⁵ Mikäli voimalaitoksen rakentaminen edellytti joen patoamista, oli luvassa määrättävä myös, millaisia laitteita omistajan oli rakennettava ja kunnossapidettävä veden riittävän juoksutuksen, uiton, liikenteen ja kalojen liikkumisen mahdollistamiseksi.³⁶ Suurissa joissa, jotka olivat lohikalapitoisia, valtaväylää ei saanut lainkaan sulkea niissä joen osissa, joissa lohikalat tavallisesti liikkuivat. Valtaväylän sulkemiskielto turvasi vaelluskalojen kulkumahdollisuuksia, eikä sulkemiskieltoon liittynyt edes minkäänlaista intressivertailua, sillä kysymys oli ehdottomasta kiellosta sulkea suuria lohikalapitoisia jokia.³⁷

Teollistumisen läpimurrolla oli suuri vaikutus vesivoiman rakentamiseen liittyvään sääntelyyn. Aluksi, vesivoiman tarpeen kasvaessa, vuoden 1902 vesioikeuslakia alettiin tulkita ja

³¹ Pietilä 1979 s. 4-6, Haataja 1955 s. 237.

³² Pietilä 1979 s. 4-6.

³³ Tätä vapaaksi jätettävää virran kohtaa on kutsuttu myös ”kuninkaanväyläksi”.

³⁴ Kemijoki - Vesivoiman historiaa.

³⁵ Haataja 1959 s. 108.

³⁶ Pietilä 1979 s. 9-10.

³⁷ Belinskij - Soininen 2017, s. 98.

soveltaa vesivoimarakentamisen kannalta suotuisammin.³⁸ Osaltaan tämän on katsottu olevan seurausta vesivoimaa käyttöönsä valjastaneiden tahojen tietoisesta pyrkimyksestä tulkita lakia niin kuin heille sopi parhaiten.³⁹ Lisäksi valtionjohdon suhtautuminen vesivoiman rakentamiseen muuttui myönteisemmäksi, ja itsenäistymisen jälkeen myös valtion omille voimalaitoksille nähtiin tarvetta. Myös patoja vastustavien eturyhmien vaikutusvalta heikkeni teollistumisen edetessä.⁴⁰

Vuoden 1934 vesioikeuslain muutos⁴¹ mahdollisti vesistön patoamisen vesivoiman tarpeisiin. Padon omistajan oli kuitenkin purettava pato omaksi vahingokseen, jos suljettua valtaväylää myöhemmin tarvittiin vedenkorkeuden tai vedenjuoksutuksen säännöstelemiseen taikka kulkemista varten. Muutoksella pyrittiin parantamaan myös valtion asemaa vesistön säännöstelyssä, ja se mahdollisti valtion puuttumisen säännöstelyyn intressivertailuedellytyksellä, jos säännöstelystä seurasi vähintään kaksi kertaa sen haittoja suurempi vesivoimahyöty.⁴²

Vuoden 1939 lainmuutos⁴³ sivuutti valtaväylän sulkemiskiellon myös lohikalapitoisissa joissa, jos kalastukselle siitä aiheutuva vahinko oli ilmeisesti vähäisempi kuin vesivoimahyöty. Näissä tapauksissa padon rakentaja voitiin velvoittaa suorittamaan kalakantojen turvaamiseen käytettävä maksu, jonka suuruuden oli tarkoitus vastata kalastukselle aiheutuva vahinko. Muiden vahinkojen ja haittojen osalta noudatettiin puolitoistakertaista korvausta, joten tällä osaltaan madallettiin myös rakentamiskynnystä.⁴⁴ Valtaväylän sulkevan padon omistaja voitiin joissakin tapauksissa määrätä rakentamaan kalatie⁴⁵ kalojen liikuttamisen mahdollistamiseksi. Velvoitetta rakentaa kalatietä ei kuitenkaan ollut, mikäli kalatien rakentaminen ja käyttö olisi aiheuttanut suhteetonta rasisitusta ja kalakannan suojelu oli mahdollista järjestää muilla tavoin.⁴⁶

Sotavuosien poikkeusolot ja samoihin aikoihin säädetyt poikkeuslait mahdollistivat vesivoimarakentamisen vesistötoimikunnan myöntämän väliaikaisen luvan perusteella. Vesistötoimikunnan suorittamaan lupakäsittelyyn sovellettiin vesioikeuslain säännöksiä, kuitenkin ilman katselmusmenettelyä tai vesioikeuslain 1 luvun 13 §:ssä tarkoitettua oikeuden-

³⁸ Myllyntaus 2002, s. 30.

³⁹ Haataja 1959, s. 117.

⁴⁰ Myllyntaus 2002, s. 30.

⁴¹ Laki vesioikeuslain I luvun 5 §:n muuttamisesta (61/1934).

⁴² Belinskij - Soininen 2017, s. 99.

⁴³ Laki vesioikeuslain muuttamisesta (134/1939).

⁴⁴ Löyttyjärvi 2013, s. 34.

⁴⁵ Ennen vuotta 1939 käytettiin vesioikeuslaissa termiä kalaporras.

⁴⁶ Haataja 1959, s. 155–158.

käyntiä.⁴⁷ Voimalaitosten rakentamisen valmistelu aloitettiin usein jo ennen vesistötoimikunnan myöntämää väliaikaista lupaa tai edes sen hakemista, mikä osaltaan rapautti vesivoimasääntelyn legitimitettä.⁴⁸ Legitimiteettivaje näyttäytyi myös siten, että vaikka lupapäätöksessä oli velvoitettu rakentamaan kalatie, tämä jäi monesti rakentamatta.⁴⁹

Kalatie säilyi kuitenkin kalatalousvelvoitteena vesistöissä, joissa oli valtaväylä.⁵⁰ Kalateistia oli saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi Norjassa ja Skotlannissa, mutta Suomessa tietotaito ei ollut ilmeisesti vielä sillä tasolla, että kalateistä olisi saatu rakennettua toimivia.⁵¹ Osaltaan kalateiden toimimattomuuden vuoksi useat kalatievelvoitteet muutettiin myöhemmin kalojen istutusvelvoitteiksi. Kalatalousvelvoitteissa siirryttiinkin 1950-luvulta lähtien pitkälti kalanistutusvelvoitteisiin, joilla pyrittiin kompensoimaan vesirakentamisesta aiheutuneita kalataloudellisia vahinkoja.⁵²

Poikkeuslakien voimassaoloaikana⁵³ noin puolet koko Suomen vesivoimakapasiteetista valjastettiin energiantuotantoon. Tunnetuin ja mittavin vesivoimahanke käynnistettiin poikkeuslakien aikana Suomen suurimmalla joella, Kemijoella, jonka valuma alue kattaa noin 15 % Suomen pinta-alasta.⁵⁴

Pohjolan voima rakensi vuonna 1948 vesistötoimikunnan myöntämän väliaikaisen rakentamisluvan saatuaan Isohaaran voimalaitoksen Kemijoen suulle, joka myöhemmin mahdollisti koko Kemijoen valjastamisen vesivoimaan tuotantoon.⁵⁵ Lupapäätöksessä todetaan Pohjolan Voima Oy:n toimittaneen selvitystä omistusoikeudestaan vesivoimaan Taivalkosken ja merialueen välillä. Lisäksi luvassa todetaan, että Pohjolan Voima Oy omistaa kaksi kolmannesta meren ja Taivalkosken välillä olevan jokiosan vesivoimasta, ja on saanut hallintaansa vesivoimalan rakentamiseen tarpeellisen alueen Vallitunsaassa ja sen kohdalla Kemijoen rannoilla.

⁴⁷ Laki eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä (383/1940); Laki toimenpiteistä vesivoiman käytäntöön ottamisen helpottamiseksi (196/1941).

⁴⁸ Löyttyjärvi 2013, s. 37–38.

⁴⁹ ks. Löyttyjärvi 2013, s. 35: ”Esimerkiksi Oulun kaupunki sai luvan jokisuun sulkevan Merikosken voimalaitoksen rakentamiseen vielä samana vuonna. Kalatien rakentaminen oli kuitenkin yhä ensisijainen lupavelvoite ja Merikosken lupaan kuten myöhemmin mm. Kemijoen Isohaaran väliaikaisiin lupiin velvoite sisältyi. Kummankaan voimalaitoksen osalta näitä velvoitteita ei toteutettu eikä toimivia kalateitä rakennettu.”

⁵⁰ Belinskij - Soininen 2017 s. 100.

⁵¹ Kalatiestrategia 2012 s. 10; Hepola 2007, s. 210.

⁵² Hepola 2007, s. 210-212.

⁵³ Poikkeuslait olivat voimassa noin 20 vuoden ajan.

⁵⁴ Kemijoen valuma-alue on 51 127 km².

⁵⁵ Lupa nro. 23/7 1947

Vesistötoimikunnan päätöksessä ei kuitenkaan selvitetä, että vesi- ja maa-alueiden omistajat, joiden alueita Pohjolan Voima Oy tulee käyttämään suostumuksetta, ovat todellisuudessa velvollisia luovuttamaan alueet voimalaitoksen käyttöön. Lopullisen padotuskorkeuden 12 metriin nostamisen seurauksena n. 440 hehtaaria talonpoikain tiluksia tuli jäämään joko veden tai pengerryksien alle. Haataja on huomauttanut, että rakennusten ollessa maanomistajien omaisuutta, vesistötoimikunta ei olisi tällaisesta siirrosta oikeutettu määräämään.⁵⁶ Haatajan mukaan päätös osoittaa, että asiassa on kokonaan sivuutettu voimassa olleen vesioikeuslain 1 luvun 5 §:n asettamat reunaehdot rakentamiselle.⁵⁷ Tämän vuoksi myös Kemin Kirkonkylän jakokunnan osakkaat hakivat KHO:lta Isohaaran voimalaitoksen padotuskorkeuden nostamista koskevan päätöksen purkua ja poistamista katsoen, että veden korkeuden nostamista koskeva päätös oli lain vastainen.

KHO kuitenkin katsoi päätöksessään KHO 16/5 1949/269, että vesistötoimikunnan päätökseen väliaikaisesta rakennusluvasta saa hakea muutosta vasta pääasian yhteydessä. KHO ei ottanut asiaa tutkittavakseen. Haataja on huomauttanut, että hakemuksessa ei edes haettu päätökseen muutosta, vaan koko päätöksen purkamista lainvastaisena, ja että päätös perusti lopullisen asiantilan maanomistajain oikeudelliseen asemaan.⁵⁸

Kun poikkeuslait myöhemmin kumottiin vuoden 1961 vesilain säätämisen yhteydessä, oli poikkeuslakien aikana rakennettu yhteensä 61 uutta vesivoimalaa vesistötoimikunnan väliaikaisella lupapäätöksellä.⁵⁹

2.2 Vesilain säätämisestä nykypäivään

Vesilaki (19.5.1961/264) tuli voimaan vuonna 1961. Lain alkuperäinen 2 luvun 22 § sisälsi velvoitteen, jonka mukaan rakentajan oli velvoitettava rakentamaan kalatie ja suorittamaan muut tarvittavat toimenpiteet, jos vesistöön tehtävät rakennelmat estäisivät kalojen kulkeamisen taikka kalojen lisääntymismahdollisuudet vesistössä tai siihen liittyvällä vesialueella muutoin huomattavasti vähentyisivät. Tilanteessa, jossa toimenpiteiden suorittaminen olisi aiheuttanut saavutettavissa olevaan hyötyyn verrattuna suhteettomia kustannuksia laitoksen rakentajalle, tai jos niihin ryhtyminen ei olisi ollut tarkoituksenmukaista, voitiin kalatien rakentamisen sijasta velvoittaa rakentaja suorittamaan valtiolle kalakannan säilyttämiseen käytettävä maksu. Vuoden 1961 vesilaissa painotettiin siis edelleen kalateiden ensisijai-

⁵⁶ Haataja 1959, s. 381.

⁵⁷ Haataja 1959, s. 382.

⁵⁸ Haataja 1959, s. 388

⁵⁹ Kuusisto 1991, s. 37.

suutta kalatalousvelvoitteena siitä huolimatta, että kehityksen on katsottu kulkeneen todellisuudessa enemmänkin kalanistutusten suuntaan.⁶⁰

1980-luvulla vaelluskalakantoihin alettiin kiinnittää jälleen enemmän huomiota ja suhtautuminen vesivoimarakentamiseen alkoi muuttua varautuneemmaksi.⁶¹ Laki Ounasjoen erityissuojelusta (703/1983) säädettiin vuonna 1983, jota seurasi koskiensuojelulaki (35/1987) vuonna 1987. Koskiensuojelulain hallituksen esityksen yleisperustelut ilmentävät tätä muuttunutta suuntausta. Perustelujen mukaan virtaaviin vesiin ja koskiin on viime vuosikymmeninä kohdistunut voimakkaita ympäristömuutoksia, ja etenkin vesivoimarakentaminen on laajalti vahingoittanut useiden jokivesistöjen luonnonoloja sekä vesiluontoa. Lisäksi perusteluissa todetaan, että jäljellä olevien virtaavien vesien käytöstä päätettäessä tulisi nykyistä selkeämmin ottaa huomioon luonnonsuojelun, luonnontalouden, kalastuksen, tieteellisen tutkimuksen sekä matkailun ja jokiin kohdistuvan virkistyskäytön tarpeet.⁶²

Myös oikeuskäytännössä alettiin kiinnittää huomiota edellä mainittuihin tarpeisiin. Korkein hallinto-oikeus esimerkiksi päätöksessään KHO 1978 A II 123 katsoi, että Huopanan kosken voimalaitoksen rakentamiselle ei ollut intressivertailun perusteella edellytyksiä.⁶³

Kuitenkin vesilain muutoksella vuonna 1987 (467/1987) muutettiin ensisijainen kalatalousvelvoite kalatien sijaan istutusvelvoitteeksi, joka kieltämättä vastasi paremmin vallinnutta käytäntöä. Vaelluskalakantojen turvaamisen kannalta tärkein muutos oli se, että lakiin lisättiin säännös kalatalousvelvoitteen tai -maksun tarkistamisesta olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella.⁶⁴ Vesilain lupamääräysten pysyvyysuojan kannalta kyseinen muutos on ollut suurimpia, mitä vesilain järjestelmässä on toteutettu.⁶⁵ Lisäystä olosuhteiden olennaisesta muutoksesta perusteltiin sillä, että yleissäännökset vesiluvan tarkistamisesta olivat riittämättömiä kalatalousmääräysten tarkistamisen näkökulmasta.⁶⁶ Vuoden 1994

⁶⁰ Belinskij - Soininen 2017 s. 101

⁶¹ Belinskij - Soininen 2017 s. 101.

⁶² HE 25/1986 vp. s. 3.

⁶³ Intressivertailussaan korkein hallinto-oikeus otti huomioon voimalaitoksesta saatavan energiamäärän ja hankkeen työllistävän vaikutuksen, mutta katsoi molemmat vähäisiksi.

⁶⁴ Belinskij - Soininen 2017, s. 102.

⁶⁵ Hepola 2007, s. 214; Vesioikeudellisesta pysyvyysuojasta jäljempänä jaksossa 3.2.

⁶⁶ HE 17/1994 vp, s. 12–13.

lainmuutoksella säännös kalatalousmääräysten muuttamisesta olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella ulotettiin myös vanhoihin vesitalouslupiin.⁶⁷

Vuonna 2012 tuli voimaan pitkän valmistelun jälkeen uusi vesilaki (587/ 2011). Vaikka uuden lain taustalla oli tarve vastata muuttuneisiin tarpeisiin, ei lakia tosiasiallisesti muutettu kalatalousvelvoitteiden osalta. Osa nykyisen lain mukaisista säännöksistä on alkanut muotoutua jo vesioikeuslain aikana ja sitäkin aikaisemmin. Belinskij ja Soininen pitävät tätä yllättävänä ottaen huomioon vesilain voimaantulon jälkeen julkaistun kalatiestrategian kunnianhimoiset tavoitteet vaelluskalakantojen tilan parantamisessa.⁶⁸

Selvimpänä muutoksena aikaisempaan sääntelyyn verrattuna voidaan pitää sitä, että kalatalousmaksu- ja velvoite ovat tasavertaisia vaihtoehtoja kalakannoille ja kalastukselle vesitaloushankkeesta aiheutuvien vahinkojen korvaamisessa. Tämän lisäksi uuteen vesilakiin sisältyy säännökset kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelmasta ja kalatalousmaksujen käyttösuunnitelmasta.⁶⁹

Belinskijn ja Soinisen näkemyksen mukaan kalatalousmääräysten asettaminen ei ole ollut säännönmukaista ja vaikka määräyksiä olisikin asetettu, niiden noudattamattomuus on ollut toinen ongelma. Nykyinen vesilaki noudattelee lähtökohtaisesti samansisältöisiä säännöksiä kalatalousmääräyksiensä osalta kuin edeltäjänsä. Tämä johtaa kysymään, voidaanko EU:n vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet ja kansallisen kalatiestrategian tavoitteet vaelluskalakantojen tilan parantamisessa saavuttaa ilman lainsäädännöllisiä muutoksia.⁷⁰

⁶⁷ Korkein hallinto-oikeus oli linjannut päätöksessään KHO 1992 A 99, että aikaisempi säännös ei sellaisenaan soveltunut vesioikeuslain nojalla myönnetyn luvan muuttamiseen.

⁶⁸ Belinskij - Soininen 2017, s. 104.

⁶⁹ Belinskij - Soininen 2017, s. 104.

⁷⁰ Belinskij - Soininen 2017, s. 105.

3. VESITALOUSLUPIEN PYSYVYYSSUOJA

3.1 Viranomaisten ratkaisujen pysyvyys ja voimassaolo

Hepolan mukaan oikeusvoimaoppi on tärkein instituutio⁷¹, jonka avulla voidaan hallita viranomaisten tekemien ratkaisujen pysyvyyttä. Oikeusvoimaoppi oli alkujaan siviilioikeudellinen instituutio, joka sittemmin siirtyi prosessioikeuteen. Instituutiona oikeusvoimalle on tyypillistä se, että sillä ei ole esimerkiksi avioliiton tavoin selvää vastinetta oikeuden ulkopuolella. Oikeusvoima on tässä mielessä *Hepolan* mukaan puhdas oikeudellinen instituutio.⁷²

Ratkaisujen pysyvyyttä ja niiden sitovuutta koskevan oikeusvoimainstituution siirtyminen puolestaan ympäristöoikeuteen on tapahtunut luparatkaisujen pysyvyyden kautta. *Hepolan* mukaan tähän on vaikuttanut ympäristöoikeuden yleisten oppien voimakas kehitys ja ympäristöasioiden ratkaisutoiminnan organisatorinen kehitys.⁷³ Oikeusvoimainstituution siirtymisen kannalta luparatkaisuista etenkin vesitalous- ja jätevesiluvat ovat olleet keskeisessä asemassa. Vesitalousluvut ovat olleet erityisessä asemassa sen takia, että pysyvyysongelmat ja oikeusvoimaopin käyttö tunnistettiin niissä jo varhain.⁷⁴

Aikaisemmin poikkeuksen pysyvyysuojan tekivät tietyt lupatyypit, kuten säännöstelyluvut sekä pilaamisluvat. Näiden osalta myös vanhassa vesilainsäädännössä oli säännöksiä, joiden turvin oli mahdollista puuttua tällaisiin lainvoimaisiin lupapäätöksiin jälkikäteisesti.⁷⁵ Lisäksi oikeuskäytännön kautta erityisesti pilaamislupia alettiin määrätä määräaikaisten 1980-luvulta lähtien, vaikka vesilain 3 luvun 8 §:n kaltaista säännöstä ei tuolloin vielä vesilaki tuntenutkaan.⁷⁶ Tällä on ollut osaltaan merkitystä myös muiden lupatyyppejen kannalta, ja oikeuskirjallisuudessa keskustelua onkin herättänyt kysymys siitä, tuleeko erilaisia lupatyyppejä tarkastella eri tavoin niiden pysyvyysuojan kannalta.

Oikeuskäytännössä alettiin myös määrätä lupien tarkistusvelvoitteita tietyin määräajoin toistaiseksi voimassa oleviin vesitalouslupiin. Nykyään luvan jälkivalvonta ja sen tarkas-

⁷¹ Oikeusnormien muodostamista kokonaisuuksista ja niiden rakenteista, joilla on jonkinlainen ajallinen pysyvyys, voidaan käyttää myös nimitystä oikeudellinen instituutio. Oikeudellisia instituutioita ovat siten esimerkiksi tuomioistuinelaitos, rangaistusjärjestelmä, tasavallan presidentti, konkurssimenettely, avioliitto, perimysjärjestelmä ja verotusjärjestelmä. Ks. Kekkonen 2009, s. 2.

⁷² *Hepola* 2005, s. 36.

⁷³ *Hepola* 2005, s. 417-418.

⁷⁴ *Hepola* 2005, s. 418.

⁷⁵ HE 277/2009 vp, s. 65.

⁷⁶ KHO 1986-A-II-101: Pohjaveden ottamiseen oikeuttava vesitalouslupa määrättiin määräaikaiseksi jo vuonna 1986, eli vanhan vesilain vielä voimassa ollessa; HE 277/2009 vp, s. 65.

taminen eli lupamääräyksiin puuttuminen jälkikäteen on vesitalouslupien kohdalla mahdollista erityisten edellytysten vallitessa. Vesilain esitöiden mukaan luvan tarkistaminen on yleensä myös riittävä tapa pitää lupa ajan tasalla yhteiskunnan olosuhteiden muuttuessa, sekä riittävä keino mahdollisten eturistiriitojen ratkaisuun.⁷⁷

Nykyisen vesilain 3 luvun 8 §:n mukaan lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi. Säännös on siinä mielessä historiallinen, että ensimmäistä kertaa Suomen vesilainsäädännön historiassa vesitalouslupa voidaan myöntää toistaiseksi voimassa olevan luvan sijaan myös määräaikaisena. Tästä huolimatta pysyvyysuojalla voidaan katsoa olevan edelleen vahva asema vesitalouslupien osalta. Lupamääräysten muuttaminen on nykyisenkin vesilain näkökulmasta vain poikkeus pääsääntöön.

3.2 Oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä vesitalouslupien pysyvyysuojasta

Haataja on katsonut, että lupapäätöksellä on sekä muodollinen että aineellinen oikeusvoima. Hallintoviranomaisen myöntämä lainvoiman saanut päätös vesitalousasiassa ratkaisee sen, miten saa rakentaa, sekä minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia rakentamiseen liittyy.⁷⁸ Vesitalouslupaan sisältyy siten ensinnäkin oikeus rakentaa vesilaitos ja toisekseen myös kaikki muu rakentamisluvassa määrätty, joka voi sisältää esimerkiksi oikeuden käyttää hankkeeseen maa- ja vesialuetta, jonka käyttäminen on hankkeen kannalta tarpeen. Lisäksi lupaan sisältyy oikeus pitää laitos käynnissä sen tultua valmiiksi sekä käyttää vettä.⁷⁹ Suomessa, jossa vesioikeus on yksityisoikeudellisella pohjalla, luo rakentamislupapäätös uuden oikeuden, josta *Haataja* käyttää termiä subjektiivinen yksityisoikeus. Tähän sisältyvät pysyvät oikeudet ja velvollisuudet liittyvät kiinteästi rakennettuun kiinteistöön, seuraavat sitä ja ovat voimassa jokaista vastaan.⁸⁰

Kysymys ei siten ole vesilaitoksen rakentajan oikeuksista.⁸¹ Lupapäätös ei *Haatajan* mukaan ratkaise kysymystä rakentajan oikeudesta maa- ja vesialueisiin. Tästä seuraa se, että kolmannella voi olla parempi oikeus edellä mainittuihin. Myös rakennelman myöhempi

⁷⁷ HE 277/2009 vp, s. 74.

⁷⁸ *Haataja* 1959, s. 222.

⁷⁹ *Haataja* 1959, s. 223.

⁸⁰ *Haataja* 1959, s. 248.

⁸¹ *Haataja* 1959, s. 223.

käyttö voi aiheuttaa intressiristiriitoja, jotka on ratkaistava noudattamalla lupapäätöksessä määrättyä sekä vesilainsäädännön yleisiä säännöksiä ja periaatteita.⁸²

Lupapäätöksen saadessa oikeusvoiman sillä ratkaistuihin kysymyksiin nähden, tarkoittaa se myös sitä, että päätöksen muuttamiseksi ainoa väylä on päätöksen purkaminen tai uusi lupapäätös. Uudella päätöksellä voitaisiin näin saada aikaan muutoksia ilman, että lupapäätöksen purkaminen on tarpeen esimerkiksi padon rakenteeseen, pudotuskorkeuteen tai kalan kulkuun liittyen.⁸³

Haatajan näkemyksen mukaan rakentamislupapäätös antaa rakentajalle yleiskäytön yli meneviä käyttöoikeuksia, joihin nähden se ei muodosta vain käyttö lupaa, vaan oikeuksia perustavan viranomaisen toimenpiteen. Tähän toimenpiteeseen sisältyy myös puuttuminen toisten yksityisten oikeuksiin ja oikeuspiiriin ylittämällä ne rajat, jotka ilman tuollaista päätöstä estäisivät päätöksellä hyväksytyn käytön. Vaikka kyse on osaltaan omistus- tai hallinto-oikeudesta koskeen, antaa lupapäätös rakentajalle lisäksi oikeuksia, jotka eivät ilman lupaa omistusoikeuteen sisältyisi. Tältä osin lupapäätöksellä on Haatajan mukaan konstituttiivinen, oikeuksia perustava merkitys.⁸⁴

Haatajan luonnehtima oikeusvoimaopin vaikutustapa on ollut vallalla vesitalousasioissa nykyaikaan saakka.⁸⁵ Haatajan tulkinta on esimerkiksi Hepolan mukaan edelleen oivallinen luonnehdinta luvan julkis- ja yksityisoikeudellisen puolen perimmäisistä piirteistä.

Pietilä puolestaan jakaa lainvoimaisen vesitaloushankkeen lupapäätöksen⁸⁶ oikeusvaikutukset muotoamis-, täytäntöönpanokelpoisuus-, normatiivi- ja pysyvyysvaikutuksiin.⁸⁷ Ilman vesitalouslupaa vesitaloushankkeeseen ei voi ryhtyä, mutta luvan saaminen merkitsee yrityksen ja pakkotoimien muuttumista luvallisiksi ehtoihin ja määräyksiin sisältyvän käytäytymismallin osoittamissa puitteissa. Ehdot ja määräykset muuttuvat siten luvalliseksi käyttäytymismalliksi. Tästä *Pietilä* käyttää termiä muotoamisvaikutus.⁸⁸

⁸² Haataja 1959, s. 224.

⁸³ Haataja 1959, s. 226.

⁸⁴ Haataja 1959, s. 248.

⁸⁵ Hepola 2005, s. 424.

⁸⁶ *Pietilä* käyttää termiä yritys lupa.

⁸⁷ *Pietilä* 1979, s. 195-200.

⁸⁸ *Pietilä* 1979, s. 195-196.

Luvan täytäntöönpano saattaa tulla kysymykseen pakkotoimien osalta omaisuuden haltuun saamiseksi ja korvausten perimiseksi. Lupa on siis täytäntöönpanokelpoinen eli sillä on eksekuutiovaikutus.⁸⁹

Oikeusvoimavaikutuksen Pietilä jakaa normatiivivaikutukseksi ja pysyvyysvaikutukseksi.⁹⁰ Sekä positiivisen että negatiivisen oikeusvoimavaikutuksen osalta kysymys on pohjimmiltaan lainvoimaisen päätöksen vaikutuksesta myöhempiin ratkaisuihin. Lainvoimaisella päätöksellä saattaa olla vaikutusta viranomaisen myöhemmässä ratkaisussa, jonka perustaksi aikaisempi päätös otetaan. Lupapäätökseen kytkeytyy näin Pietilän mukaan normatiivinen vaikutus, jonka vuoksi hän kutsuu positiivista oikeusvoimavaikutusta normatiivivaikutukseksi.⁹¹

Negatiivinen oikeusvoimavaikutus ilmenee prosessuaalisena normina, *ne bis in idem re sit actio*, eli tuomioistuin ei saa ottaa uudestaan käsiteltäväksi sellaista seikkaa, joka jo on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Negatiivista oikeusvoimavaikutusta Pietilä kutsuu pysyvyysvaikutukseksi. Pietilä on katsonut, ettei silloisenkaan vesilain säännösten perusteella vesitalouslupapäätökseen sisältyvä oikeusvoima kattanut pysyvyysvaikutusta. Ensinnäkin lupapäätökseen otettuja määräyksiä voitiin muuttuneiden olosuhteiden vuoksi muuttaa, haittaa kärsivän tai viranomaisen hakemuksesta, määräyksien aiheuttaessa haittaa yksityiselle tai yleiselle edulle, jollei muuttaminen sanottavasti vähennä rakentamisesta saatavaa hyötyä. Jos jäteveden johtamisesta vesistöön tai muusta toiminnasta aiheutui vesistössä huomattavaa pilaantumista, mikäli ei ollut kysymys talousjäteveden johtamisesta, vesioikeus saattoi siitä haittaa kärsivän hakemuksesta tai asianomaisen valvontaviranomaisen aloitteesta kieltää toiminnan tai määrätä sen jatkamisen edellytykseksi, että haitan ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi oli tehtävä suoja- tai puhdistuslaitteita taikka ryhdyttävä veden juoksutuksen muuttamista tarkoittaviin tai muihin toimenpiteisiin. Tässä on kyse olosuhteiden muuttumis- eli permutaationäkökohdasta, joka yhdessä niin sanotun puuttuvan edellytyksen kanssa todistavat Pietilän mukaan, ettei pysyvyysvaikutusta ole.

Pietilään nähden *Manner* edustaa erilaista ajattelutapaa. Koska vesivoiman käyttöön ottaminen ja muu vesistön rakentaminen meillä on vanhastaan nähty vesialueisiin kohdistuvien yksityisten oikeuksien hyväksikäyttöä tarkoittavana toimenpiteenä, voidaan Mannerin mielestä periaatteessa katsoa, että vesitalouslupapäätöksen pysyvyys on heijastusta näiden yk-

⁸⁹ Pietilä 1979, s. 197.

⁹⁰ Pietilä 1979, s. 197.

⁹¹ Pietilä 1979, s. 198.

sityisten oikeuksien suojaa koskevista periaatteista.⁹² Manner katsoo, että vaikka lupapäätöksiin voi sisältyä yksityisoikeudellisia elementtejä, on vesioikeudellinen lupamenettely sekä perusteeltaan että luonteeltaan lähtökohtaisesti julkisoikeutta. Tämän vuoksi lupapäätösten pysyvyyttä koskevia kysymyksiä on tarkasteltava ensisijassa julkisoikeuden kannalta.⁹³

Manner on korostanut vesioikeudellisten lupapäätösten hallintolainkäytöllistä luonnetta, katsoen niihin soveltuvan lainvoimaisen päätöksen aineellista oikeusvoimaa koskevat yleisprosessuaaliset periaatteet. Mannerin mukaan tätä tukee myös se, että vesioikeudelliset lupapäätökset yleensä perustavat yksityiselle taloudellista laatua olevia oikeuksia, ja että luvan saajan täytyy voida luottaa oikeusjärjestelmän turvaavan kohtuullisissa rajoissa näiden oikeuksien käyttämiseen uhratun pääoman ja työn.

Toisin kuin Pietilä, on Manner katsonut, että pysyvyysvaikutuksen osalta on syytä tehdä selvä ero pilaamislupien ja toisaalta muiden vesioikeudellisten lupapäätösten välillä. Lähtökohtaisesti pilaamislupien osalta ei voida tehdä koko vesilakia koskevia päätelmiä. Myöskään vesilain olosuhteiden muuttumisenäkökohtiin perustuvat säännökset, joihin Pietilä viittaa katsoessaan, ettei vesitaloudellisen yrityksen lupapäätöksen oikeusvoima käsitä pysyvyysvaikutusta, eivät Mannerin näkemyksen mukaan sisällä elementtiä, joka avaisi tien lupaehtojen yleiselle tarkistamiselle.⁹⁴

Ratkaisevana on Mannerin mukaan pidettävä sitä, ettei vesilakiin sisälly mitään säännöstä, joka nimenomaan oikeuttaisi peruuttamaan lainvoimaisen lupapäätöksen tai kieltämään sen määräysten mukaisesti harjoitetun toiminnan. Tämän vuoksi Mannerin mielestä ei ole perustetta katsoa, että vesilain tietyt säännökset toimisivat osoituksena siitä, että lupapäätöksillä ei olisi aineellista oikeusvoimaa ja siihen sisältyvää pysyvyysvaikutusta.⁹⁵

Hollo on katsonut, että vesitalousluvillakin olisi tuntuva oikeusvoimavaikutus, eikä pysyvyysvaikutusta rajoittaville säännöksille tulisi antaa isommassa kuvassa paljoakaan merkitystä.⁹⁶ Tosin uudemmassa kirjallisuudessaan *Hollo* on katsonut, että lupapäätökset nauttivat pääsääntöisesti pysyvyyssuojaa, jos lupamääräyksen tarkistamisesta tai muusta luvan

⁹² Manner 1985, s.201.

⁹³ Manner 1985, s. 201.

⁹⁴ Manner 1985, s. 207–214.

⁹⁵ Manner 1985, s. 213–214.

⁹⁶ *Hollo* 1976, s. 397–400.

voimassa ollessa tehtävästä muutoksesta ei ole määrätty lupapäätöksessä. Hollon käsitys näyttäisi näin ollen hieman muuttuneen uuden lainsäädännön myötä.⁹⁷

Vihervuoren näkemyksenä on, että vesioikeudellinen lupapäätös saa oikeusvoiman, mutta pysyvyysuojan kannalta olennaista on ottaa huomioon, että lupaan on mahdollista myöhemmin puuttua asettamalla uusia velvoitteita, muuttamalla lupamääräyksiä tai jopa kieltämällä toiminta. Vihervuori osaltaan erottaa toisistaan rakentamistyyppiset luparatkaisut ja vesioikeudelliset pilaamisluvat. Erotteluun liittyen hän katsoo, että rakentamistyyppiset luparatkaisut ovat pysyvyysuojaltaan pilaamislupia vahvempia.⁹⁸

Pokka lähtee omassa tarkastelussaan liikkeelle siitä, että ympäristöoikeuden alalla on luontaista, että olosuhteet ja ihmisten ymmärrys ympäristöstä ovat alati muutoksessa, ja että luonto itsessään on myös jatkuvassa muutoksessa. Ympäristöoikeudessa yleensäkin on siksi luontevaa ottaa päätösten pysyvyyden arvioinnin lähtökohdaksi se tunnustettu tosiasia, että olosuhteet ja tietämys ympäristöasioista voivat ajan myötä muuttua ja myös myönnettyjä ympäristölupia on siksi voitava niiden lainvoiman estämättä tarkastella myöhemmin uudelleen.⁹⁹ Toisaalta ympäristöluvassa on otettava huomioon hallinnon lainalaisuudesta johdettava periaate, ettei luvansaajan asemaa perusteita pyritä järkyttämään. Asianosaisten oikeusturva edellyttää, ettei lainvoimaiseen lupapäätökseen saa kajota muutoin kuin sen mahdollistavalla normistolla. Pokka katsoo, että tällaiselle normistolle on lähtökohdaksi asetettava, että myös puuttumisen oikeudelliset rajat on tarkoin määriteltävä.¹⁰⁰

Pokka katsoo, että vesitalouslupien ja muiden lupien, kuten pilaamislupien, jyrkkä erottelu rasittaa vesioikeudellisten lupien pysyvyysuojan arvioimista. Pilaamislupien osalta tunnustetut oikeusvoiman rajoitukset olisivat Pokan mielestä käyttökelpoisia myös arvioitaessa vesitalousluvan pysyvyysuojan ulottuvuutta.¹⁰¹ Pokan mukaan vesitalousluvan pysyvyysarvioinnissa ei ole perusteltua vedota esimerkiksi voimalaitokseen investoituihin varoihin, sillä myös pilaamislupien haltijat ovat voineet investoida suuria summia omiin hankkeisiinsa. Näin ollen ei myöskään muita vesioikeudellisia lupia voitaisi asettaa pysyvyysvaikutuksiltaan suojatumpaan asemaan kuin pilaamislupia.¹⁰²

⁹⁷ Hollo 2014, s. 170-171.

⁹⁸ Vihervuori 1981 s. 85-86.

⁹⁹ Pokka 1991, s. 172.

¹⁰⁰ Pokka 1991, s. 172.

¹⁰¹ Pokka 1991, s. 175.

¹⁰² Pokka 1991, s. 176.

Pokka mukaan vesitalouslupa ei sinänsä ole suojattu uutta lainsäädäntöä vastaan. Puuttuminen taannehtivasti jo myönnettyihin vesitalouslupiin, jopa lupa peruuttaen, olisi mahdollista tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Huomioon tulee kuitenkin ottaa se, että luparatkaisun myötä syntyneet oikeussuhteet saattavat asettaa rajoituksia tämänkaltaiselle sääntelylle. Määräaikaisten tarkistamislausekkeiden asettamiselle ja lupaehtojen tiukentamiselle Pokka ei näe valtiosääntöoikeudellisia esteitä, vaikka tällaisilla uusilla ehdoilla puututtaisiin lainvoimaisiin lupiin.¹⁰³

Hepola lähtee tarkastelussaan liikkeelle siitä, että ympäristölupa ja siihen sisältyvät velvoitteet eivät lähtökohtaisesti tule oikeusvoimaisella tavalla ratkaistuksi, vaan luvan ja sen määräysten pysyvyys määräytyy luvan muuttamista koskevien säännösten tulkinnan kautta. Hepola katsoo, ettei ole perusteltua asettaa esimerkiksi vesitalouslupiin sisältyviä kalatalousmääräyksiä poikkeavaan asemaan ympäristöluvan vastaavista määräyksistä.¹⁰⁴

Periaatteellinen ongelma vesitalouslupien kalatalousmääräyksien pysyvyyssuojavertailussa on Hepolan mukaan siinä, että tällaiset lupamääräykset voivat olla hyvin erilaisia. Luvassa voi olla määrätty toimenpiteestä, maksusta, vahingonkorvauksesta tai jopa näiden yhdistelmästä. Näin ollen kalatalousvelvoitetta koskeva lupamääräys muodostuu pysyvämmäksi, jos lupamääräys käsittää vain vahingonkorvauksen. Tällaisissa tapauksissa lupamääräykseen voitaisiin lähtökohtaisesti puuttua vain edellyttämättömien vahinkojen korvaamisen kautta.¹⁰⁵ On myös mahdollista, että vesitalouslupa ei sisälly lainkaan lupamääräystä kalatalousvelvoitteista.

Olemassa olevaa lupamääräykseen sisältyvää kalatalousvelvoitteita voidaan vesilain mukaan muuttaa olosuhteiden muuttuessa ja lupamääräyksen osoittautuessa epätarkoituksenmukaiseksi.¹⁰⁶ Jälkimmäisellä perusteella lupamääräyksen muuttaminen on kuitenkin mahdollista vain, jos se voidaan tehdä toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Muutuneiden olosuhteiden perusteella kalatalousvelvoitteen muuttaminen puolestaan on mahdollista toteuttamiskustannuksista huolimatta. Näin ollen, jos lupaan haetaan muutosta epä-

¹⁰³ Pokka 1991 s. 201. Lisäksi on huomionarvoista, että Pokan kannanotot on annettu ennen perusoikeusudistusta ja ympäristöperusoikeuden säätämistä. Perustuslakivaliokunnan suhtautuminen on perusoikeusudistuksen ja ympäristöperusoikeuden säätämisen jälkeen muuttunut myönteisemmäksi omaisuuden käyttörajoitusten suhteen. Näin ollen Pokan suhtautuminen lupaehtojen tiukentamiseen voisi olla nykyään jopa vielä hyväksyvämpi.

¹⁰⁴ Hepola 2007, s. 215.

¹⁰⁵ Hepola 2007, s.215.

¹⁰⁶ Ks. jakso 4.2.2 kalatalousvelvoitteiden muuttamisesta.

tarkoituksenmukaisuusperusteella, on luvanhaltijan pysyvyysuojat vahvempi kuin silloin, jos muutosta haettaisiin muuttuneiden olosuhteiden perusteella.¹⁰⁷

Tilanne, jossa kalatalousvelvoitetta ei ole määrätty ollenkaan, on perustellusti ongelmallisin.¹⁰⁸ Vesilain luvan muuttamista koskevat säännökset liittyvät lähtökohtaisesti olemassa olevien määräysten muuttamiseen. Lain sanamuodon mukainen tulkinta olisi, että sellaisia määräyksiä, joita ei ole, ei voida muuttaakaan.¹⁰⁹ Vesilain järjestelmään ja säännösten tavoitteisiin perustuvan systemaattis-teleologisen tulkinnan mukaan voitaisiin puolestaan katsoa, että lupaan puuttuminen on mahdollista myös tilanteissa, joissa luvanhaltijalle aiheutuisi uusia velvoitteita. Erityisesti vesilain 2 luvun 27 § ja 28 § osoittavat tämän.¹¹⁰ Hepolan mukaan sellainen luottamuksensuojaan vetoaminen, joka perustuu kaikkia kalatalousvelvoitteita vailla olevaan ratkaisuun, ei vaikuta perustellulta suhteessa tilanteisiin, joissa kalatalousvelvoitteista on määrätty luvassa. Velvoitteet voivat olla lähes olemattomia, mutta vain siksi, että ne ovat olemassa, ne ovat myös muutettavissa.

Hepola myös päätyy puoltamaan systemaattis-teleologista tulkintaa ottaen huomioon sen, että vesilain tulkinnassa on kysymys oikeusharkinnasta.¹¹¹ Myös esimerkiksi Pietilä perusteli kantaansa siitä, ettei vesitalouslupiin sisältyvä oikeusvoima kata pysyvyysvaikutusta, vastaavalla systemaattis-teleologisella tulkinnalla.¹¹²

Vesitalouslupiin sisältyviä kalatalousmääräyksiä koskevan oikeuskäytännön osalta Hepola esittää perustellusti kantansa, ettei sen ennustettavuus ole toistaiseksi parhaalla mahdollisella tasolla. Oikeuskäytännön ennustettavuuden puutteeseen lisättäessä kalatalousvelvoitteiden yksityisoikeudelliset korvauskysymykset, vahinkojen arviointioppi, toimenpidekysymykset, julkisoikeudellisesti värittynyt yleisen kalatalousedun problematiikka sekä monimutkainen prosessi muodostuu Hepolan sanoin lähes läpäisemätön ryteikkö. Hepola katsoo, että vesilaki sinällään on kunnossa, mutta kokonaisuus, jota vesilailla säädellään, on todella monimuotoinen, joka väistämättä tuottaa ennakoimattomia haasteita. Prosessin selkeyttämiseksi ja helpottamiseksi Hepola esittää vaihtoehdoksi valvontaviranomaisen roolin korostamista vesipuitedirektiivin hengessä.¹¹³

¹⁰⁷ Hepola 2007, s. 217-218.

¹⁰⁸ Ks. jakso 4.2.3 tällaisten lupien problematiikasta kalatalousmääräyksiä kannalta.

¹⁰⁹ Hepola 2007 s. 240.

¹¹⁰ Hepola 2007, s. 240.

¹¹¹ Hepola 2007, s. 241.

¹¹² Pietilä 1979, s. 195-200.

¹¹³ Hepola 2007, s. 254-255.

4. KALATALOUSMÄÄRÄYKSET SUOMEN VESILAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

4.1 Kalatalousmääräykset osana vesitalouslupaa

Vesitalouslupapäätös pitää sisällään viranomaisen kannanoton hankkeen sallittavuuteen sekä hankkeen toimintavapauden sisältöä ja laajuutta koskevat lupamääräykset.¹¹⁴ Lupamääräykset voivat koskea esimerkiksi vesitaloushankkeen toteuttamistapaa, hankkeesta aiheutuvien vaikutusten tarkkailua, edunmenetysten korvaamista tai kalatalousasioita.¹¹⁵ Vesitalouslupien lupamääräyksien käyttöala kattaa kaikkien vesilain suojaamien oikeushyvien turvaamisen, eikä sitä ole supistettu vain tiettyjen vaikutusten ehkäisyyn.¹¹⁶

Vesilain 3 luvun 14 §:n mukaan, jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoa, hankkeesta vastaava on velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi. Kyseessä oleva kalatalousvelvoite voi 14 §:n mukaan olla kalatie, kalataloudellinen kunnostustoimenpide, istutus tai muu kalataloudellinen hoitotoimenpide taikka näiden yhdistelmä. Vaihtoehtoisesti hankkeesta vastaava on määrättävä maksamaan edellä mainittujen toimenpiteiden kohtuullisia kustannuksia vastaava maksu kalatalousviranomaisille eli niin sanottu kalatalousmaksu. Kalatalousvelvoitteen ja kalatalousmaksun yhdistelmä on myös mahdollinen.

Vaasan hallinto-oikeus katsoi suhteellisen tuoreessa päätöksessään 19/0070/2, että kalatie, kalatalousmaksu ja velvoiteistutukset muodostavat yhdistelmän, jolla voidaan riittävästi korvata kalataloudelliset menetykset. Hallinto-oikeus katsoi niin ikään, etteivät nämä määräykset aiheuta kohtuuttomia kustannuksia hankkeesta vastaavalle niillä saavutettavaan hyötyyn verrattuna.

Kalatalousvelvoite on toimenpidevelvoite, joka velvoittaa luvanhaltijaa vesitalousluvassa määrätyn ehdoin.¹¹⁷ Velvoitteella pyritään kompensoimaan vesitaloushankkeista aiheutuvia haitallisia vaikutuksia kalakannoille sekä kalastukselle, joita ovat esimerkiksi kalojen vaellusmahdollisuuksien estyminen ja patoaltaiden aiheuttamat lisääntymisalueiden menetykset.¹¹⁸

¹¹⁴ Mäenpää 1992, s. 210.

¹¹⁵ Ympäristöministeriö 2012, s. 27.

¹¹⁶ HE 277/2009 vp. s. 11.

¹¹⁷ Maa- ja metsätalousministeriö 2012, s. 30.

¹¹⁸ Kalatiestrategia 2012, s.11.

Kalatiestä puhuttaessa tarkoitetaan voimalaitoksen tai muun nousuesteen ohi rakennettavaa uomaa, joka mahdollistaa kalan kulkemisen joessa voimalaitoksen ohi. Esimerkiksi Oulujoen alajuoksulla sijaitseva Merikosken kalatie mahdollistaa vaelluskalan nousun Merikosken voimalaitoksen ohi ja noin 40 kilometrin päähän seuraavalle vaellusesteelle¹¹⁹ eli Montan voimalaitokselle sekä Oulujoen sivuhaaroihin.¹²⁰ Jotta kalatie toteuttaisi tarkoitustaan, on kalojen myös löydettävä se. Tämä onkin kalateiden rakentamisessa usein haasteellisin vaihe. Voimalaitosten turbiinien tuottama virtaama peittää helposti alleen kalatien pienen houkutusvirtaaman, jolloin kalojen on vaikeaa löytää vaellusreittiä.

Kalatalousvelvoitteista istutuksella tarkoitetaan kalojen istuttamista vesistöihin. Yleensä tämä toteutetaan pienpoikas- tai mätirasiaistutuksin. Pelkästään istutuksin ylläpidettävä kalakanta ei kuitenkaan korvaa luontaista lisääntymiskiertoa, eikä sitä ole enää nykyisin pidetty riittävänä kompensointikeinona kalakannoille aiheutuvista vahingoista.¹²¹

Kalataloudelliset kunnostustoimenpiteet voivat pitää sisällään esimerkiksi pohjapatojen rakentamista, pohjan muotoilua kalan kulkemisen turvaamiseksi tai muita koskikunnostuksia, kuten erilaisten lisääntymisalueiden rakentamista.¹²²

Kalataloudellisella muulla hoitotoimenpiteellä puolestaan tarkoitetaan esimerkiksi vaelluskalojen ylisiirtoja, jossa kalat pyydystetään vaellusesteen alapuolelta ja kuljetetaan ylemmäksi vesistöön kalojen kutualueille.¹²³

Vesilain 3 luvun 14 §:n 4 momentin mukaan kalatalousmaksua käytetään vesitaloushankkeesta kalakannoille tai kalastukselle aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen, sekä niiden tuloksellisuuden seurantaan sillä vesialueella, johon hankkeen vahingollinen vaikutus ulottuu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatii käyttösuunnitelman kalatalousmaksusta yhteistyössä haitankärsijöiden kanssa sekä ohjaa kalatalousmaksusta tulevat varat käyttösuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin.¹²⁴

Nykyisellä vesilailla on pyritty siihen, että kalatalousmaksu ja kalatalousvelvoite olisivat samanarvoisia vaihtoehtoja. Samanarvoisuuteen on pyritty myös valittaessa kalatalousvel-

¹¹⁹ Vaellusesteellä tarkoitetaan mitä tahansa luonnollista tai rakennettua estettä, jonka vuoksi kalojen nousu pysähtyy. Tällainen voi pienimmillään olla esimerkiksi huonosti suunniteltu siltarumpu maantien alla.

¹²⁰ Oulun energia

¹²¹ Kalaistutusten kehittämistyöryhmä 2004, s. 4.

¹²² Suomen ympäristökeskus 2014, s. 14; Etelä-Savon elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus 2014, s. 3.

¹²³ Suomen ympäristökeskus 2014, s. 14.

¹²⁴ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kalatalousedun ja kalataloudellisten velvoitteiden valvonta.

voitteita.¹²⁵ Kalataloudellinen hoitotoimenpide tulee olla valittavissa tapauskohtaisesti siten, että käytettävissä olevilla resursseilla saavutetaan suurin mahdollinen hyöty.¹²⁶ Vesilain 3 luvun 14:§:n 2 momentin mukaan hankkeesta vastaavalle ei kuitenkaan saa aiheutua kohtuuttomia kustannuksia kalatalousvelvoitteen suorittamisesta sillä saavutettavaan hyötyyn nähden.

4.2 Kalatalousmääräysten muuttaminen ja lisääminen vesitalouslupa

Kalatalousmääräyksien muutettavuus tai mahdollisuus tällaisten lisäämiseen vesitalouslupaan riippuu ensinnäkin siitä, onko kysymys uuden vesiluvan myöntämisestä vai vanhan vesiluvan muuttamisesta. Lisäksi vanhan luvan muuttamisen osalta on edelleen erotettava toisistaan tapaukset, joissa muutetaan lupaan sisältyviä kalatalousmääräyksiä, ja joissa lisätään lupaan kokonaan uusia määräyksiä. Niin ikään on tehtävä ero kalatalousmääräysten muuttamisen ja lisäämisen sekä vaelluskalakantojen elvyttämiseen läheisesti liittyvien veden säännöstely- ja juoksutusmääräysten muuttamisen ja lisäämisen välillä.¹²⁷

Ottaen huomioon, että suurin osa Suomen merkittävimmistä vaelluskalavesistöistä on jo rakennettu,¹²⁸ on vaelluskalakantojen elvyttämisen kannalta painoarvoa annettava erityisesti vanhojen vesilupien muuttamiselle.¹²⁹

4.2.1 Kalatalousmääräysten lisääminen uuteen vesilupa

Nykyisellään vesilain lupaharkinnassa korostuu intressivertailu, eli hankkeen hyötyjä yksityiselle ja yleiselle edulle punnitaan hankkeesta aiheutuvia haittoja vastaan. Tämän ohella vesilain lupajärjestelmä ja vesitaloushankkeen toteuttamisedellytysten muotoaminen rakentuvat haittojen minimoinnin ja lupamääräysten varaan.¹³⁰ Haittojen minimointiperiaate ilmenee vesilain 2 luvun 7 §:stä, jonka mukaan vesitaloushanke on toteutettava siten, ettei siitä aiheudu vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta, jos hankkeen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta lisäystä kokonaiskustannuksiin ja aiheutettavaan vahingolliseen seuraukseen verrattuna.

¹²⁵ HE 277/2009 vp. s. 69.

¹²⁶ HE 277/2009 vp. s. 69.

¹²⁷ Belinskij - Soininen, 2017, s. 121.

¹²⁸ Suomen suurimmista joista ainoastaan Simojoki, Tenojoki ja Torniojoki ovat toistaiseksi rakentamattomia. Teno- ja Torniojoki ovat rajajokia, joka saattaa osaltaan selittää sen, miksei näitä ole valjastettu vesivoiman käyttöön.

¹²⁹ Belinskij - Soininen, 2017, s. 121.

¹³⁰ Hollo 2006, s. 488-489; Ekroos ym., s. 427-428; Soininen 2016, s. 65-68.

Jos vesitaloushankkeesta aiheutuu kalakannoille tai kalastukselle vahinkoja, on lupaviranomaisen määrättävä vesiluvassa kalatalousvelvoitteesta tai –maksusta. Kansallisen kalatiestrategian mukaan viranomaisten olisi syytä esittää uusiin vesilupiin sellaisia lupamääräyksiä ja tarkkailuvelvoitteita, jotka turvaavat parhaiten vaelluskalojen luontaista lisääntymistä. Lisäksi toiminnanharjoittajan tulisi esittää uuden vesitaloushankkeen lupakäsittelyssä runsaasti tutkimustietoa kalakannan tilasta, sen alkuperästä ja uhanalaisuudesta sekä kalastuksen sosioekonomisista vaikutuksista. Muita selvitettäviä asioita ovat esimerkiksi kalojen vaellusyhteyden säilyttäminen, vesitaloushankkeen johdosta hävinneiden poikastuotantoalueiden kompensoiminen sekä mahdolliseen kalatiehen ohjattava houkutusvirtaama.¹³¹ Kalatiestrategiassa esitetylle vesilain lupamääräyssäätelyn tulkinnalle, joka korostaa vaelluskalojen luonnonkiertoa, on EU:n sääntely huomioiden vahvat perusteet.¹³²

Belinskij & Soininen katsovat, ettei lakimuutoksille uusien vesitalouslupien osalta ole tarvetta, sillä nykyinen vesilain sääntely kokonaisuutena arvioiden mahdollistaa vaelluskalainressien huomioon ottamisen ja kalatalousmääräysten asettamisen uusiin vesitalouslupiin verraten hyvin.¹³³ Ongelmallisia saattavat kuitenkin olla tilanteet, joissa vanhaa vesivoimalaitosta esimerkiksi saneerataan. Tällöin merkitystä on sillä, tarvitaanko saneerausta varten uusi vesitalouslupa vai muutetaanko olemassa olevaa lupaa. Jos uutta lupaa ei tarvita, ei myöskään kalatalousmääräyksiä voida lähtökohtaisesti uudelleen arvioida. Esimerkiksi vesivoimakoneiston uusiminen ei edellytä uutta lupaa, jos hankkeen vaikutukset eivät sanottavasti muutu.¹³⁴ Jos hankkeelle puolestaan tarvitaan uusi lupa, saattaa sen hakeminen ja uudelleen harkittavat lupamääräykset johtaa jopa hankkeen kannattamattomuuteen ja toiminnan lopettamiseen.¹³⁵

Tilanne voi usein olla se, että aikaisemman vesivoimarakentamisen myötä vaelluskalakanta on jo hävinnyt, jolloin uusi hanke ei luonnollisesti enää vaikuta juurikaan vaelluskalakan-
tojen tilaan. Uudella vaellusesteellä ei tällöin ole vaikutusta vaelluskalojen kannalta, mutta se muodostaa lisäesteen luonnonkierron elvyttämiselle, jolla voi puolestaan olla merkittäväkin vaikutus tulevaisuudessa ja tämä on huomioitava oikeudellista arvioita tehtäessä.¹³⁶

¹³¹ Kalatiestrategia 2012, s. 11-12.

¹³² Ks. EU:n velvoittavista vesienhoidon ympäristötavoitteista jakso 4.

¹³³ Belinskij - Soininen 2017, s. 124.

¹³⁴ KHO 1995 A 46.

¹³⁵ Belinskij - Soininen 2017, s.125.

¹³⁶ KHO 2017:87: KHO hyväksyi Sierilän vesivoimalaitoksen rakentamisen Kemijokeen ja hylkäsi vaatimukset kalateiden rakentamisesta sillä perusteella, että Kemijoen alemmat neljä vesivoimalaitospatoa estivät vaelluskalojen nousemisen merestä Sierilään saakka. Lupa-
an tosin lopulta sisällytettiin lupamääräyksen, joi-

Jos uusi vesitaloushanke merkittävästi vaikuttaa jäljempänä käsiteltäviin vesipuitedirektiivin tilatavoitteisiin, on vesitalousluvan myöntämiseen suhtauduttu pidättyvästi viimeaikaisessa oikeuskäytännössä.

Korkein hallinto-oikeus antoi 31.5.2018 kaksi ratkaisua HFD 31.5.2018/2594 ja HFD 31.5.2018/2595, jotka koskivat vesivoimalaitosten rakentamista Lapuanjokeen Jepualla. Aluehallintovirasto oli myöntänyt kahdelle vesivoimayhtiölle luvan yhteensä neljän voimalaitoksen rakentamiseen Lapuanjoen kahdessa eri haarassa sijaitseviin koskiin ja näiden säännöstelyyn. Aluehallintoviraston päätöksistä valittivat eräät Lapuanjoen ranta-asukkaat, ELY-keskus ja kaksi luonnonsuojelujärjestöä vaatien päätösten kumoamista ja hakemusten hylkäämistä.

Hallinto-oikeus hyväksyi valitukset katsoen, että vesilain mukaisen intressivertailun perusteella luvan myöntämisen edellytyksiä ei ollut olemassa. Vertailussa otettiin huomioon hankkeiden voimataloushyöty, joka oli toisen yhtiön osalta vesilain mukaisesti pääomitettuna 11,6 milj. euroa ja toisen osalta 3,5 milj. euroa. Hallinto-oikeus katsoi, että hankkeiden vahingot ja haitat ovat vaikeasti rahassa arvioitavissa, joten niitä oli vesilain mukaan arvioitava yleiseltä kannalta. Hallinto-oikeus katsoi, että muun muassa vesiluonnolle ja sen eliöstölle sekä alueen kulttuuriarvoille olisi aiheutunut siinä määrin vahinkoa ja haittaa, että hankkeiden hyötyä ei voitu niihin verrattuna pitää merkittävänä.¹³⁷

Molemmat yhtiöt vaativat korkeimmalta hallinto-oikeudelta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja aluehallintoviraston päätöksen täytäntöönpanoa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi valitukset.

Belinskij ja Soininen katsovat, että vesilain tarkistamisen tarpeet suhteessa uusien vesilupien kalatalousmääräyksiin kohdistuu erityisesti kalataloushaittojen määrittämiseen ja niiden vähentämistoimenpiteiden oikeaan kohdistamiseen. Ottaen huomioon vesipuitedirektiivissä asetettu vaatimus vesivoimarakentamisen ennakoivalvontatoimenpiteiden ajan tasalle saatamisesta, kalatalousmääräysten asettamisen kannalta ratkaisevaa eroa ei tulisi olla sillä, tarvitaanko hankkeelle uusi lupa vai tarkistetaanko vanhaa lupaa.¹³⁸

Toisena ongelmallisena tilanteena Belinskij ja Soininen näkevät Kemijoen Sierilän suunnitellun voimalaitoksen kaltaiset tilanteet, joissa aikaisemmat vaellusesteet estävät jo val-

den mukaan voimalaitoksen rakenteiden suunnittelussa tuli varautua kalatien rakentamiseen ja luvan saajan tuli arvioida tarvetta tähän kymmenen vuoden kuluessa voimalaitoksen käyttöön ottamisesta. Merkittävä vaikutus ratkaisun taustalla oli sillä, että Keski-Kemioki oli luokiteltu voimakkaasti muutetuksi. Ks. myös Belinskij & Soininen 2017, s. 125.

¹³⁷ Vaasan hallinto-oikeus 24.3.2016 nrot 16/0131/3 ja 16/0132/3

¹³⁸ Belinskij - Soininen 2017, s. 126.

miiksi kalojen ylös- ja alasvaelluksen. Tällaisissa tilanteissa voisi olla perusteltua, erityisesti vaelluskalakantojen elvyttämisen tavoitteiden ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta, edellyttää toiminnanharjoittajalta yhteistä osallistumista haittojen kompensointiin.¹³⁹

Kompensaation taustalla on ajatus, että haittoja voidaan aiheuttaa, jos haitat eivät kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden lisäännä. Tällöin haitalliset vaikutukset korvataan jollain tapaa siinä määrin, että voidaan säilyttää ainakin lähtötilanteen taso. Ympäristöoikeudessa kompensaation keinoin voidaan ainakin teoriassa mahdollistaa ympäristöarvojen turvaaminen ja samalla ympäristön hyödyntäminen.¹⁴⁰

Vesilain mukaisesti haittoja kompensoivat toimenpiteet tulee kohdentaa yksittäisen hankkeen vaikutusalueelle. Tilanne saattaa olla se, että hankkeen välittömällä vaikutusalueella vaelluskaloille aiheutettuun haittaan ei voida merkittävästi puuttua, mutta esimerkiksi saman joen alemmilla osilla haittaa voitaisiin tehokkaasti ehkäistä.¹⁴¹ Jotta vaelluskalahaittojen vähentämistoimenpiteiden kohdentaminen hankkeen välittömän vaikutusalueen ulkopuolella onnistuisi, edellyttäisi se yksityisen ja yleisen kalatalousedun erottamista toisistaan, sillä vain silloin, kun kysymys on yleisestä edusta, voitaisiin ajatella haittojen vähentämistä hankkeen vaikutusalueen ulkopuolella.¹⁴² Kalatalousviranomaisella on jonkin verran harkintavaltaa kalatalousmaksujen alueellisessa kohdentamisessa, mutta maksujen käyttö tulee kuitenkin pystyä viime kädessä liittämään maksua vastaavan hankkeen vaikutuksiin.¹⁴³

Yhtenä kompensaatioiden ja lieventävien toimenpiteiden erona pidetään nimenomaisesti niiden sijaintia suhteessa kyseessä olevaan hankkeeseen. Jos haittoja vähentäviä toimenpiteitä tehdään vain hankkeen sijaintialueella, tarkoitetaan lieventäviä toimenpiteitä.¹⁴⁴ Kalataloudellisilla kompensaatioilla ei pyritä yleisen kompensaatioajattelun mukaisesti haittojen vaikutusaluetta laajemmin vesiekosysteemien suojeluun ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, vaan kysymys on tässä mielessä lieventävistä toimenpiteistä.

Kompensaatio varsinaisessa merkityksessään on kuitenkin jäljempänä selostettavien EU:n vesienhoidon ympäristötavoitteiden näkökulmasta ongelmallista. Vesienhoidon ympäristö-

¹³⁹ Belinskij - Soininen 2017, s. 126-127.

¹⁴⁰ Leino - Belinskij 2018, s. 121.

¹⁴¹ Koljonen ym. 2017, s. 31.

¹⁴² Belinskij - Soininen 2017, s. 127.

¹⁴³ Koljonen ym. 2017, s. 30.

¹⁴⁴ Leino - Belinskij 2018, s. 129.

tavoitteet määritellään ja niitä tarkastellaan vesimuodostumakohtaisesti, joka puolestaan asettaa maantieteelliset reunaehdot kompensaation käyttämiselle. Kompensaation vaikutusten tulisi näin ollen myös vesipuitedirektiivin mukaisesti ilmetä samassa vesimuodostumassa.¹⁴⁵

Kompensaatiokeinojen ulottaminen hankkeen vaikutusalueen ulkopuolelle sisältäisi kuitenkin kiistattomia hyötyjä vaelluskalakantojen suojelun kannalta. Kompensaatiolla voitaisiin kohdistaa toimenpiteitä alueille, joissa voitaisiin edistää vaelluskalojen elinvoimaisuutta tehokkaammin sekä suhteellisesti pienimmin kustannuksin yhteiskunnalle ja yrityksille. Esimerkiksi rakennetuissa jokivesissä toimenpiteitä tämän ajatuksen mukaan olisi syytä kohdistaa sellaisiin vesistöihin, joista löytyy valmiiksi paljon poikastuotantoon soveltuvia elinympäristöjä ja mahdollisimman vähän nousuesteitä.

Toimenpiteiden kohdentaminen hankkeen vaikutusalueelle on myös sikäli vaikeaa toteuttaa, että usein vaelluskalakantojen elvyttämistoimet vaativat monien toimenpiteiden yhdistelmiä, kuten kalateiden rakentamista tai ylisiirtoja sekä kutusoraikkojen rakentamista. Lisäksi mahdollisuudet elvyttää vaelluskalakantoja vaihtelevat merkittävästi joesta toiseen. Joissakin joissa olosuhteet voivat olla sellaiset, että vaelluskalojen palauttaminen ei ole millään keinoin mahdollista, kun taas joissakin kohteissa saattavat riittää verraten yksinkertaiset toimet. Lähtökohtaisesti ylävirran puolella tehtävillä toimenpiteillä ei ole vaikutusta vaelluskalakantojen tilaan, jos alempana olevat nousuesteet estävät kalojen vaelluksen alueelle.¹⁴⁶

Puhtaasti vaelluskalakantojen elvyttämisen kustannustehokkuusnäkökulmasta olisikin perusteltua, että vesivoimahakkeen vaikutusalueen ja kalatalousvelvoitteiden kohdealueen välinen kytkentä katkaistaisiin ja kalataloudellinen kompensaatio mahdollistettaisiin keskitetysti, vaelluskalojen luonnonkierto huomioiden, sellaisille alueille, joissa toimenpiteiden vaikutus on suurin.¹⁴⁷ Itse vesivoimantuotannosta tyypillisesti joudutaan tinkimään vain vähän suojelutoimien takia tällaisissa kustannustehokkaissa kohteissa.

4.2.2 *Vanhan kalatalousmääräyksen muuttaminen*

Vesilain 19 luvun 4 §:n mukaan vanhojen vesilupien määräysten muuttamiseen sovelletaan luvan myöntämisen aikaista sääntelyä, jollei toisin säädetä. Saman luvun 10 §:ssä sääde-

¹⁴⁵ Leino – Belinskij 2018, s. 141.

¹⁴⁶ Ks. KHO 2017:87.

¹⁴⁷ Koljonen ym. 2017, s. 27-28.

tään, että lupaviranomainen voi 3 luvun 22 §:n mukaisesti hakemuksesta muuttaa myös ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla annettua kalatalousvelvoitetta tai kalatalousmaksua koskevia määräyksiä. Tällaista tarkistamista on kuitenkin pidettävä yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellisenä. Lisäksi lupaviranomaisen tulee ottaa päätöksessään huomioon kalatalousmaksun määrittämisestä kuluneen ajan pituus ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

Yleinen etu on vesilaissa monitulkintainen ja avoin käsite, jonka voidaan katsoa sopeutuvan muuttuvien yhteiskunnallisten arvojen mukana.¹⁴⁸ Ottaen huomioon EU-oikeuden vaikutuksen ja sen, että vaelluskalat ovat jo vanhastaan sisällytetty vesilain yleisen edun määrittelmään, ei yleisen edun vaatimuksen täyttyminen vaelluskalakantojen elvyttämisen osalta liene ongelmallista.¹⁴⁹

Vesilain 3 luvun 22 §:n mukaan lupamääräysten tarkastaminen on mahdollista, mikäli olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Lisäksi kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että olosuhteiden olennainen muuttuminen on sitä todennäköisemmin käsillä, mitä vanhemmasta luvasta on kysymys.¹⁵⁰

Vuoden 1961 vesilain (VVL 264/1961) 2 luvun 22 §:n ja 2 luvun 22 c §:n tulkintaa suhteessa 1937 ja 1945 myönnettyjen vesitalouslupien kalatalousmääräyksiin käsiteltiin korkeimman oikeuden ratkaisussa KHO 2004:98.

Maa- ja metsätalousministeriö haki vesioikeudelta kahdelle vesivoimayhtiölle määrättyjen ja kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden kalatalousvelvoitteiden tarkistamista. Molemmat vesivoimalaitokset olivat velvoitettuja vesitalouslupan mukaan rakentamaan kalatie. Toiselle laitoksista oli vesitalouslupan mukaisesti rakennettu kalahissi, joka ei kuitenkaan toiminut. Toisella laitoksella kalatie oli jäänyt kokonaan rakentamatta. Lisäksi ministeriö haki kolmannelle voimalaitosyhtiölle määrätyn kalatalousmaksun muuttamista olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella.

Korkein hallinto-oikeus tuli siihen tulokseen, että vesivoimayhtiöiden epätarkoituksenmukaiset kalateiden rakentamisvelvoitteet voitiin poistaa ja määrätä yhtiöille kalatalousmaksuja niiden sijasta. Vesivoimayhtiöiden velvoitteiden kalataloudellista tulosta voitiin vesilaissa

¹⁴⁸ Vihervuori 1981, s. 41-42.

¹⁴⁹ Belinskij - Soininen 2017, s. 128.

¹⁵⁰ HE 17/1994 vp, s. 22.

(553/1994) tarkoitetulla tavalla parantaa niiden toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Määrättävän maksun suuruutta arvioitaessa KHO otti huomioon rakentamis- ja käyttökustannukset, jotka yhtiöille olisi aiheutunut kalateiden rakentamisesta.

Kolmannen voimalaitosyhtiön vesilupapäätökseen sisältyntä maksuvelvoitetta kalakannan suojaamiseksi voitiin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan korottaa olosuhteiden olennaisen muuttumisen johdosta. Korkein hallinto-oikeus viittasi tältä osin kalastoa koskevan tiedon lisääntymiseen ja vesistön tilan parantumiseen.

Tieteellisen tiedon lisääntyminen voi siis osaltaan olla merkityksellistä arvioitaessa olosuhteiden olennaista muuttumista. Esimerkiksi lisääntynyt tieto vaelluskalojen käyttäytymisestä samoin kuin lisääntynyt tietotaito kalateiden rakentamisessa voivat olla olennaisessa asemassa arvioitaessa istutusvelvoitteiden muuttamista kalatievelvoitteiksi.¹⁵¹ Olosuhteiden olennaisen muutoksen voi saada aikaan myös sääntely-ympäristössä tapahtuvat muutokset.¹⁵²

Vaikka kalatalousvelvoitteen toteuttamiskustannuksiin tulisi muutoksia, voidaan sitä muutuneiden olosuhteiden perustuen muuttaa. Hepola on katsonut, että olosuhteiden muuttamiseen perustuva velvoitteen muuttaminen on sellainen tilanne, johon erinäisten kustannusrajoitusten soveltaminen on ongelmallista, sillä tällöin koko säännökseltä katoaisi pohja.¹⁵³ Tältä osin vesilaki ei siis Hepolan mukaan anna luvanhaltijalle pysyvyyssuojaa.

Belinskij ja Soininen puolestaan katsovat, että systemaattisen tulkinnan mukaan vesilain 3 luvun 22 §:n mukainen kalatalousmääräysten muuttaminen ei ole erilaisessa asemassa vesilain 3 luvun 14 §:n perustuvaan uusien kalatalousmääräysten asettamiseen nähden. Toiminnanharjoittajalle ei näin ollen saisi aiheutua toimenpiteiden suorittamisesta niillä saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia.¹⁵⁴ Vesilain mukainen haittojen minimoinnin periaate lisäksi edellyttää, että haittoja on minimoitava ainoastaan niin pitkälle kuin hankkeen tarkoitus voidaan saavuttaa ilman kustannusten kohtuutonta kasvua kokonaiskustannuksiin ja vahingolliseen seuraamukseen verrattuna.

¹⁵¹ Belinskij - Soininen 2017, s. 130; Koljonen ym. 2017, s. 13.

¹⁵² Lapin ELY-keskus 2017. Tästä oli kysymys myös Lapin ELY-keskuksen hakiessa maaliskuussa 2017 Pohjois-Suomen AVI:lta kahdeksan Kemijoen ja yhden Raudanjoen voimalaitoksen kalatalousvelvoitteiden muuttamista vastaamaan nykytiedon mukaista kalaston hoidon ja virtavesien ekologisen tilan parantamisen tarvetta. Hakemuksen tarkoitus oli lisätä merkittävästi kalateiden ja ylisiirtojen osuutta kalatalousvelvoitteissa.

¹⁵³ Hepola 2007, s. 217.

¹⁵⁴ Belinskij - Soininen 2017, s. 130.

Arvioitaessa kustannusten kohtuuttomuutta, merkitystä on ensinnäkin sillä, miten muutos vaikuttaa yleisiin ja yksityisiin etuihin. Kalatalousmääräyksiä annettaessa on vesilain 3 luvun 14 §:n mukaan otettava huomioon hankkeen ja sen vaikutusten laatu, muut haitta-alueella toteutettavat hoitotoimenpiteet ja kalastuksen järjestely. Vesivoimalaitoksen yhteyteen rakennettava kalatie vaikuttaa kiistattomasti vesivoiman tuotantomäärään. Suhteellisesti tuotantomäärän vaikutus on suurin pienissä vesivoimalaitoksissa, joissa kalatiehen saattaa kulua niin suuri osa kokonaisvirtaamasta. Uutta vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että pienissä vesivoimahankkeissa kalataloushaittojen minimointi tulisi toteuttaa ensisijaisesti kalatalousmaksua käyttäen.¹⁵⁵

Tämä näkökanta on kuitenkin vaelluskalakantojen elvyttämisen kannalta ongelmallinen, sillä pienet ja suuret vesivoimalat sulkevat yhtälailla kalojen vaellusreitit. Näin ollen monesti juuri pienet voimalat tuottavat eniten haittaa vaelluskalakannoille suhteessa niillä saavutettavaan vesivoimahyötyyn, sillä padon koosta riippumatta se katkaisee vaellusyhteiden jokivesistössä. Pienten voimaloiden osuus Suomen kokonaissähkötuotannosta on minimaalinen ja vesivoiman yliveraisuus säästövoimana on pienten vesivoimaloiden osalta kyseenalaista. Pienten voimaloiden varastoaltaat ovat usein riittämättömiä veden lyhytaikaisäännöstelyyn ja varsinkin alivirtaamatilanteissa tällaisia voimaloita joudutaan joskus niin sanotusti ”katkokäyttämään” sähkön tuotannon mahdollistamiseksi.¹⁵⁶

Puhtaasti vaelluskalakantojen elvyttämisen ja kokonaissähkötuotannon intressien yhteensovittamisessa velvoitteiden tulisi siis kulkea pienten vesivoimaloiden kannalta patojen purkamisten suuntaan, varsinkin sellaisten voimaloiden osalta, jotka eivät tosiasiallisesti ole enää kannattavia sähkötuotannon kannalta.

Yleisellä tasolla on vaikeaa esittää arviota kalataloudellisten toimenpiteiden vaikutuksista sähköntuotantoon, sillä jokainen hanke on yksittäistapaus. Oikeuskäytännössä on pidetty vesitaloushankkeesta saatavan hyödyn vähentymistä vielä ainakin viidellä prosenttiyksiköllä kohtuullisena.

Ratkaisussa *KHO 29.1.2013 t. 357* oli kysymys vesivoimalaitoksen säännöstely- ja juoksutusmääräyksistä. KHO arvioi kokonaishyödyn vähentymistä laskemalla, kuinka paljon järvi-lohen suojelusta aiheutuva veden lisäjuoksutus vähentää hankkeesta saatavaa vesivoimahyötyä. Lisäjuoksutuksen aiheuttama vähennys sähköntuotantoon laskettiin olevan noin 12 000

¹⁵⁵ HE 277/2009 vp. s. 69.

¹⁵⁶ Koljonen ym. 2017, s. 8.

MWh, joka vastasi noin viiden prosenttiyksikön vähennystä voimalaitoksen koko tuotannosta. KHO katsoi, että edellä mainittu sekä lisäjuoksutusvelvoitteen määräaikaisuus ja sen suhteellisen pieni osuus kokonaissähkötuotannosta huomioden, hanke ei vähentänyt huomattavasti säännöstelystä saatavaa kokonaishyötyä.

Kokonaiskustannusten ohella on kuitenkin aina arvioitu myös kalatalousmääräyksillä saavutettavia hyötyjä, joten selvää on, ettei yksiselitteistä kohtuullisuutta koskevaa rajanvetoa voida tehdä yleisellä tasolla. Tapauskohtainen arviointi ja yksittäistapauksellisuus ovat korostuneessa asemassa.¹⁵⁷

Nykyjärjestelmä mahdollistaa kalatalousmääräysten muuttamisen yleisen tai tärkeän yksityisen edun niin vaatiessa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet luvan myöntämisen jälkeen. Olosuhteiden muutoksena voi tulla huomioitavaksi niin virtavesien ekologisen, yhteiskunnallisen kuin oikeudellisen toimintaympäristön muutokset. Belinskij ja Soininen katsovat, että nykytilan ongelmat vastaavat suurelta osin tilanteita, joissa on kyse uusiin vesitalouslupiin sisällytettävien kalatalousvelvoitteiden määrittämisestä. Eli kalatalousvelvoitteita tai -maksuja ei voida määrätä laajemmin käytettäväksi hankkeen haittavaikutusten ulkopuolella.¹⁵⁸

Lainsäädäntö onkin kulkenut luontoarvoja huomioonottavampaan suuntaan. Tämä suuntaus on nähtävissä jo vanhan vesilain laajassa osittaisuudistuksesta (467/1987), jossa lain kielto- ja lupaesteseurauksiksi, rakentamisen suorittamiselle asetettuja vaatimuksia koskevaan säännöksen ja lupaesteseuraukseen sisällytettiin ekologiset käsitteet ”vesiluonto” ja ”vesiluonnon toiminta”. Vesiluonnolla tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan vesistöä biologisena, kemiallisena ja fysikaalisena kokonaisuutena ja vesiluonnon toiminnalla kaikkia vuorovaikutussuhteita ja mekanismeja, jotka pitävät yllä vesiluonnon tasapainoa.¹⁵⁹ Vesilain 2 luvun 5 §:n muutoksen myötä lupaa rakentamiseen ei saanut myöntää, mikäli rakentaminen vaarantaa yleistä terveydentilaa, aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka jos se suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja. Myös oikeuskäytännöstä on nähtävissä, osaltaan EU:n vesipuitedirektiivin ja kansallisen vaelluskalastrategian vuoksi, että intressivertailussa on alettu kiinnittää huomiota enenevässä määrin luontoarvoihin ja vaelluskalakantojen tilaan.

¹⁵⁷ Belinskij - Soininen 2017, s. 131.

¹⁵⁸ Belinskij - Soininen 2017, s. 133.

¹⁵⁹ HE 266/1984 vp s. 7.

Nähdäkseni osa nykyisistä ongelmista liittyykin kompensatiokeinojen rajoitusten lisäksi siihen, että vaikka lupaviranomaisilla on kalatalousasioissa käytössään suhteellisen laaja harkintavalta, on viranomaisten puuttuminen myönnettyihin vesilupiin näyttänyt toistaiseksi vähäiseltä.

4.2.3 Uusien kalatalousmääräysten lisääminen vanhoihin vesilupiin

Jos vanhaan vesilupaan ei lainkaan sisälly kalatalousmääräyksiä, ei tällaisten lisääminen lupaan jälkikäteen ole lainkaan yksinkertaista. Vesilain 19 luvun 5 §:n sisältyvän siirtymäsääntelyn mukaisesti tällöin tulee noudattaa vesilain 3 luvun 21 §:n mukaista lupamääräysten tarkistamista ja uusien lupamääräysten antamista.

Vesilain 3 luvun 21 § näyttäytyy huomattavasti tiukempana kuin edellä kuvattu 3 luvun 22 §. Ensinnäkin lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos: 1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää; 2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää; 3) turvallisuussyyt tätä edellyttävät; tai 4) tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voida riittävästi vähentää. Uusien kalatalousmääräysten lisäämisen edellytyksenä 2-4 kohtien nojalla on lisäksi se, että uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi, joka merkitsee merkittävää poikkeusta aiheuttaja maksaa -periaatteen pääsäännöstä.

Ratkaisussa KHO 4.4.2013, t. 1160 oli kysymys kalatalousmääräysten lisäämisestä vanhaan vesilupaan. Aluehallintovirasto ja Vaasan hallinto-oikeus katsoivat, ettei kalatalousvelvoitteiden muuttamista ja tarkistamista koskevien vesilain säännösten perusteella voida määrätä kokonaan uudesta velvoitteesta. Korkein hallinto-oikeus pysytti päätökset.

Keskeisimpänä nykysääntelyn ongelmana niin vaelluskalojen elvyttämistavoitteiden kannalta kuin oikeudellisestikin on, ettei lähtökohtaisesti vanhoihin vesitalouslupiin ole mahdollista lisätä uusia kalatalousmääräyksiä ilman luvanhaltijan myötävaikutusta.¹⁶⁰ Vesilain

¹⁶⁰ Belinskij - Soininen 2017, s. 133-134.

sääntelystä johtuen lupamääräysten asettamisesta ei saa aiheutua hankkeen kokonaishyödyn sanottavaa vähentymistä. Lisäksi lupamääräysten hakija joutuu korvausvelvolliseksi hyödyn vähentymisestä. Tällä on osaltaan vaikutusta siihen, että suuri osa luvanhaltijoista ei osallistu ollenkaan kalojen vaellusesteistä aiheutuvien kalataloudellisten kustannusten kattamiseen, jota voidaan pitää myös luvanhaltijoiden yhdenvertaisuusnäkökulma huomioiden ongelmallisena.

Se seikka, sisältääkö vesilupa kalatalousmääräyksiä vai ei, määrittelee täysin, millaisia kalataloudellisia toimenpiteitä toiminnanharjoittajalta voidaan edellyttää. Lisäksi kalatalousmääräysten sisältyminen eri vesilupiin näyttäytyy suhteellisen sattumanvaraisena. Tätä Belinskij ja Soininen pitävät vähintäänkin kyseenalaisena.¹⁶¹ Usein onkin niin, että pisimpään vesivoimaa hyödyntäneet toiminnanharjoittajat eivät välttämättä ole lainkaan osallistuneet vesivoiman kalataloudelle aiheuttamien kustannusten kattamiseen. Vuoden 1961 vesilain ja vesilain nojalla myönnettyjen lupien turvin toimintaansa harjoittavat toimivat ovat velvollisia osallistumaan merkittävässä määrin näiden kustannusten kattamiseen.

Poikkeavan tilanteesta tekee sekin tosiseikka, että moni vesitalouslupa on myönnetty Suomessa poikkeussääntelyn nojalla, joka jätti vaelluskalaintressit vesivoimaintressien varjoon. Poikkeussääntely erosi merkittävästi vesioikeuden järjestelmästä, jossa historiallisesti katsoen vaelluskalakannoille on annettu painoarvoa lähtien oletuksesta, että kalakannoille aiheutuva haitta tulisi mahdollisimman suurelta osin minimoida ja korvata kalatalousvelvoittein ja -maksuin.¹⁶²

Uusien kalatalousmääräysten lisäämisen estyminen on ongelmallista myös seuraavassa pääjaksossa käsiteltävien vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Vaelluskalakantojen elinvoimaisuuden voidaan katsoa olevan yksi vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden indikaattoreista. Vesipuitedirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita pintaveden patoamisen ennakkovalvontatoimenpiteiden säännölliseen tarkastamiseen ja ajan tasalla saattamiseen. Direktiivissä ei tässä suhteessa anneta merkitystä vesilupien pysyvyyssuojalle tai kalatalousmääräysten puuttumiselle vanhasta luvasta.

Tilanteeseen on kuitenkin jo poliittisella tasolla herätty, sillä hallitusohjelman mukaan uusi hallitus kaavailee vesilain uudistusta, jonka tarkoituksena on ulottaa kalatalousvelvoittei-

¹⁶¹ Belinskij – Soininen 2017, s. 134.

¹⁶² Ks. jakso 2.

den lisäämisen mahdollisuus myös ilman kalatalousvelvoitteita pyöriviin vesivoimalaitoksiin.

4.2.4 *Vaellusesteiden poistaminen*

Nykyinen vesilaki lähtee edeltäjänsä tavoin siitä, että muu kuin määräajaksi myönnetty lupa vesitaloushankkeelle on voimassa toistaiseksi. Vesilain hallituksen esityksessä todetaan, että luvan tarkistaminen on yleensä riittävä keino pitää lupaehdot ajan tasalla luvan myöntämisen jälkeen ja ratkaista mahdollisesti ilmenevät eturistiriidat.¹⁶³

Sellaiset tilanteet ovat kuitenkin mahdollisia, joissa myös luvan voimassaoloon olisi tarpeellista puuttua vesistön käyttöön liittyvien muiden etujen turvaamiseksi. Tämän vuoksi nykyiseen vesilakiin otettiin säännökset siitä, että lupaviranomainen voi tietyin edellytyksin määrätä voimassa olevan vesitalousluvan raukeamaan.¹⁶⁴ Ottaen huomioon, että luvan raukeaminen viranomaisen tai muun aloitteesta tarkoittaisi lähtökohtaisesti merkittävää puuttumista luvanhaltijan oikeudellisesti suojattuihin etuihin, on raukeamisesta määrääminen rajoitettu ensinnäkin vain niihin tilanteisiin, joissa painavat syyt sitä edellyttävät.

Vesilain 3 luvun 24 §:n mukaan vesilupa voidaan määrätä raukeamaan silloin, jos luvanhaltijaa ei enää ole, luvanhaltija sitä itse pyytää tai hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Jos hankkeen katsotaan menettäneen merkityksensä, on luvanhaltijalle kuitenkin varattava tilaisuus hankkeeseen kuuluvien rakenteiden kunnostamiseen tai muuhun toimenpiteeseen, jolla luvan myöntämisen perusteena ollut hankkeen hyöty voidaan olennaisin osin palauttaa.

Lupa voitaisiin ensinnäkin siis määrätä raukeamaan, jos luvanhaltijaa ei enää olisi, eli kyse olisi niin sanotusta isännättömästä hankkeesta. Käytännössä saattaa esiintyä myös sellaisia tilanteita, joissa luvanhaltijasta ja vesitalousluvasta voidaan esittää viitteellistä näyttöä, mutta lupaa ei todellisuudessa pystytä jäljittämään tai luvan haltijasta ei voida muusta syystä esittää varmaa selvitystä. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että tällaiset hankkeet, joissa luvanhaltijaa ei voida hankaluudetta selvittää, rinnastuvat isännättömiin hankkeisiin.¹⁶⁵ Tämä osaltaan täydentää vesilain 14 luvun 9 §:n nojalla tehtävää rakennelmasta aiheutuvan haitan tai vaaran poistamista silloin, kun rakennelman omistajaa tai siitä muutoin vastaavaa ei voida hankaluudetta saada selville. Tarkoituksenmukaista tällaisissa tilan-

¹⁶³ HE 277/2009 vp. s. 74.

¹⁶⁴ HE 277/2009 vp. s. 74.

¹⁶⁵ HE 277/2009 vp. s. 75.

teissa on, että kyseistä rakennelmaa koskeva vesilupa voidaan samassa yhteydessä määrätä raukeamaan.

Lupa voidaan määrätä raukeamaan luvanhaltijan tahdon vastaisesti. Edellytyksenä tälle on, että hanke on menettänyt alkuperäisen merkityksensä. Lähtökohdaksi arvioinnissa on siten otettava se tarkoitus, jota varten hanke on toteutettu, ja johon alun perinkin lupa on myönnetty. Merkityksen menettämisen arviointi ei näin ollen voi perustua sellaisiin ulkopuolisiin hankkeesta riippumattomiin seikkoihin, jotka eivät liity hankkeen tarkoitukseen.¹⁶⁶ Tämä tarkoittaa sitä, että hankkeen merkitystä ei voida uudelleen arvioida esimerkiksi haitankärsijöiden vaatimuksesta tai yleisten vesienkäyttöön liittyvien arvostusten perusteella, jos hanke vain toteuttaa edelleen luvan mukaista tarkoitustaan. Hallituksen esityksen mukaan myöskään hankkeen toteuttamisella lupamääräysten vastaisesti ei olisi mitään yhteyttä hankkeen alkuperäisen merkityksen ja sen säilymisen arviointiin.¹⁶⁷

Merkityksen menettämisen arvioinnin tulee perustua objektiivisesti todennettavissa oleviin seikkoihin ja tässä arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, tuottaako hanke edelleen sitä hyötyä, joka on olennaisilta osiltaan ollut luvan myöntämisen perusteena. Hallituksen esityksessä tällaisesta perusteesta on esimerkkinä mainittu hanke, jonka välttämätön rakenne, esimerkiksi pato, on vaurioitunut siten, ettei hankkeen alkuperäinen tarkoitus enää toteudu. Myös luvanhaltijan etu saattaisi joissakin tapauksissa puoltaa hankkeen määräämistä raukeamaan tällaisissa tilanteissa, sillä rakenteiden kunnostaminen voisi olla luvanhaltijan kannalta kohtuuttoman kallista hankkeen hyötynäkökohdat huomioiden. Lisäksi hankkeen hyötyalueen käyttötarkoitus voisi muuttua siinä määrin, että hankkeesta saatava hyöty vähentyisi olennaisesti luvan myöntämishetkellä vallinneesta tilanteesta.¹⁶⁸

Raukeamismääräyksen puuttuessa merkittävästi luvanhaltijan oikeudellisesti suojattuihin etuihin, on luvanhaltijalle kuitenkin varattava tilaisuus kunnostaa tai ryhtyä muihin toimiin, joiden avulla hankkeen alkuperäinen merkitys on mahdollista palauttaa. Lupaviranomaisen on mahdollista myös ensisijaisesti velvoittaa luvanhaltijaa saattamaan rakennelma kuntoon ja toissijaisesti määrätä luvan raukeamisesta, jos kunnostamistoimenpiteitä ei tehdä määräajassa.

¹⁶⁶ HE 277/2009 vp. s. 75.

¹⁶⁷ HE 277/2009 vp s.75.

¹⁶⁸ HE 277/2009 vp. s. 75.

Edellä mainitut reunaehdot luvan peruuttamiselle ovat verrattain tiukat, jonka perusteella voidaan katsoa, että vesilaki ei lähtökohtaisesti mahdollista, ilman luvanhaltijan myötävai-
kutusta, vesitalousluvan peruuttamista ja näin ollen vesivoimalaitosten patorakennelmien
purkamista. Erityisesti vanhojen ja pienten, jo kannattamattomaksi käyneiden vesivoima-
laiden ollessa kyseessä, olisi nähdäkseni syytä selvittää lainsäädännön keventämisen mah-
dollisuuksia voimalaitosten purkamiseen liittyen. Perusteltua olisi, että ainakin sellaiset
vaellusesteet, joista ei saada enää minkäänlaista energiahyötyä, voitaisiin määrätä puretta-
vaksi kokonaan tai niin, että kalan kulkeminen rakennelmien läpi mahdollistuisi.

5. KALATALOUSMÄÄRÄYKSIÄ KOSKEVAT VESIYMPÄRISTÖN LAATUNORMIT

5.1 Ympäristöoikeuden joustava sääntely

Ympäristön säilymiskyvyn turvaaminen ja ylläpitäminen nähdään yhtenä ympäristöoikeuden keskeisimmistä tavoitteista.¹⁶⁹ Osaltaan tätä ilmentää perustuslain (731/1999) 20 §, jossa säädetään kaikkien ympäristövastuusta ja julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöoikeuden on katsottu olevan suhteellisen avoin oikeudenala arvojen huomioimiselle laintulkinnassa. Tälle on katsottu olevan syynä esimerkiksi faktojen tulevaisuuteen suuntautuneisuus, normien joustavuus ja tulkinnanvaraisuus sekä ympäristöoikeuden konfliktioikeudellinen luonne.¹⁷⁰ Vesioikeus ei ole eristyksissä ympäristöoikeuden yleisestä kehityksestä, ja vesilain joustavat normit reagoivat yhtäläillä arvoissa ja arvostuksissa tapahtuviin muutoksiin sekä tiedon lisääntymiseen.¹⁷¹ Luonto ja ympäristö ovat monesti arvaamattomia, eikä alkuperäistä ratkaisua annettaessa välttämättä voida arvioida perusteellisesti kaikkia vaikutuksia.¹⁷² Niin ympäristöoikeudessa kuin tarkemmin vesioikeudessa on lähtökohtaisesti luontevaa lähteä siitä, että olosuhteet ja tietämys voivat ajan myötä muuttua huomattavasti.¹⁷³

Sääntelyn muuttuminen juridisesti tarkkarajaisista normeista ja niillä luotavista subjektiivisista oikeuksista ja velvollisuuksista uudentyyppisen mukautuvan hallinnan (adaptive management) ja tavoitteille avoimempien normien, kuten puite- ja punnintanormien suuntaan on havaittu jo varhain.¹⁷⁴ Tällaiset normit rakentuvat pitkälti merkitykseltään joustaville käsitteille, jotka kuitenkin saavat sisältönsä myöhemmin poliittisen päätöksenteon seurauksena.¹⁷⁵ Normien joustavuudelle ja tulkinnanvaraisuudelle onkin löydettävissä vahvoja pe-

¹⁶⁹ Ks. Hollo 1991, s. 6–17.

¹⁷⁰ Belinskij - Paloniitty - Soininen 2015, s. 613-629: ”Faktojen tulevaisuuteen suuntautuneisuudella viitataan siihen, että ympäristöoikeudelliset luparatkaisut suuntautuvat usein tulevaisuuteen ja niissä saatetaan joutua tekemään arvioinnin pohjalta valistunut arvaus toiminnan ympäristövaikutuksista, jotka sitten suhteutetaan voimassa olevaan oikeuteen. Normien joustavuudella ja tulkinnanvaraisuudella tarkoitetaan ympäristöoikeudessa yleisiä tulkinnanvaraisia kielellisiä ilmaisuja, jotka saavat tarkkarajaisen sisällön yksittäistapauksittain. Konfliktioikeudellisella luonteellaan viitataan puolestaan siihen, että ympäristöoikeuden tarkoituksena on ratkaista ympäristöön liittyvien eri intressien välisiä ristiriitoja”.

¹⁷¹ Löyttyjärvi 2013, s. 31.

¹⁷² Pokka 1991, s. 172; Löyttyjärvi 2011, s. 182.

¹⁷³ Hepola 2017, s. 12.

¹⁷⁴ Belinskij - Paloniitty - Soininen 2015, s. 620. Ks. myös Hollo 1976, s. 32-33.

¹⁷⁵ Hollo 1976, s. 33.

rusteita. Joustava sääntely mahdollistaa esimerkiksi paremmin ympäristöllisten arvojen muuttumisen ja teknisen tiedon kehittymisen huomioimisen osana ympäristöoikeudellisia ratkaisuja.

Erityisesti EU:n ympäristöoikeudessa on katsottu tarpeelliseksi lisätä sääntelyn joustavuutta, jonka seurauksena perinteisen command and control –sääntelyn rinnalle on syntynyt uutta new governance –sääntelyä, jossa proseduralistinen lähestymistapa korostuu.¹⁷⁶ Tämä on johtanut erilaisten puitedirektiivien määrän kasvuun. EU:n puitedirektiiveissä tyypillisesti asetetaan jäsenvaltioille tietyt tavoitteet, mutta jätetään jäsenvaltioiden harkittavaksi, miten nämä tavoitteet saavutetaan.¹⁷⁷ Kauppila on katsonut, että tällaisella joustavalla sääntelyllä pyritään parantamaan sääntelyllä saavutettavia tuloksia, viranomaisten ja sääntelyn kohteiden päästessä paremmin vaikuttamaan tavoitteiden ja niiden saavuttamisen keinojen täytäntöönpanoon.¹⁷⁸

Toisaalta lainkäytössä normien joustavuus ja tulkinnanvaraisuus asettaa oikeusvarmuuteen liittyvät yhdenmukaisuuden ja ennakoitavuuden vaatimukset todelliseen testiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällainen mukautuvaan hallintaan perustuva sääntely on paikoin haasteellista toteuttaa juuri oikeusvarmuuden ja siihen sisältyvän täsmällisyyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta.¹⁷⁹ Tätä ongelmaa on pyritty hallitsemaan asettamalla päätöksenteolle lisävaatimuksia, esimerkiksi määrittämällä hallinnan eritasoiset tavoitteet riittävän tarkasti päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi ja sosiaalista oppimista korostamalla.¹⁸⁰ Mukautuvaan hallintaan perustuvan sääntelyn ei tulisi antaa viranomaisille kohtuutonta harkintavaltaa omissa toimenpiteissään.¹⁸¹

Mukautuvaan hallintaan perustuvan sääntelyn toimeenpanokelpoisuuteen on pyritty rationaalisella suunnittelulla, josta EU-oikeudessa on käytetty termiä ohjelmallinen lähestymistapa.¹⁸² Sääntelyyn katsotaan sisältyvän ympäristölaatu-normi eli normatiivinen kuvaus ympäristön laadusta, joka on saavutettava määrätyn ajan kuluessa sekä velvoite jäsenvaltioille laatia suunnitelma tai ohjelma ympäristölaatu-normin saavuttamiseksi tuon määrätyn ajan kuluessa.¹⁸³ Jäsenvaltioille annetaan laajaa harkintavaltaa tarvittavien toimenpiteiden

¹⁷⁶ van Holten – van Rijswijk 2014, s. 14–15; Keessen 2014, s. 203.

¹⁷⁷ van Holten – van Rijswijk 2014, s. 14.

¹⁷⁸ Kauppila 2011, s. 12.

¹⁷⁹ Belinskij – Paloniitty 2015, s. 278.

¹⁸⁰ Belinskij – Paloniitty 2015, s. 278–279.

¹⁸¹ Keessen 2014, s. 202.

¹⁸² Ks. esim. C-165/09–C-167/09 Groningen (2011) Kok. I-04599, kohdat 75, 82.

¹⁸³ Boeve – van den Broek 2012, s. 76.

määrittelyssä ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi, sillä edellytyksellä, että toimenpiteet ovat tehokkaita tavoitteiden toteuttamiseksi.¹⁸⁴

Ohjelmallisen lähestymistavan on katsottu sisältävän ensinnäkin sen, että ympäristönläätunormi pyritään saavuttamaan ohjelmalla tai suunnitelmalla. Lisäksi ohjelmalliseen lähestymistapaan sisältyy se, että viranomaisten velvoite toteuttaa ohjelman tai suunnitelman mukaiset toimenpiteet ilmaistaan lainsäädännössä. Kolmanneksi lähestymistapaan sisältyy velvollisuus ympäristön tilan tarkkailuun ja sen arviointiin, onko ympäristönläätunormi toteutettavissa käytössä olevilla toimenpiteillä. Edellä mainittuun liittyy myös velvollisuus muuttaa ohjelmaa tai suunnitelmaa, jos arvio osoittaa, että ympäristönläätunormi jää saavuttamatta.¹⁸⁵

5.2 EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi

Euroopan Unionin vesipuitedirektiivin¹⁸⁶ tavoitteena on vesiekosysteemien ekologisen tilan turvaaminen. Vesipuitedirektiivi tuli voimaan vuonna 2000 ja se nimensä mukaisesti noudattelee lähtökohtaisesti ohjelmallista lähestymistapaa. Jäsenvaltioiden tuli implementoida sen sisältö osaksi kansallista lainsäädäntöä vuotta myöhemmin. Suomessa vesipuitedirektiivin pohjalta säädettiin laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004, vesienhoitolaki).

Vesipuitedirektiivin myötä EU-tasolla omaksuttiin vesiä kokonaisvaltaisesti tarkasteleva näkökulma. Ennen vesipuitedirektiiviä oli annettu vain soveltamisalaltaan rajallisia, lähinnä vesien laatua ja haitallisia päästöjä koskevia säädöksiä.¹⁸⁷ Vesipuitedirektiivin ohjausvaikutus puolestaan ulottuu kaikkeen vesienkäyttöön, kun kysymys on vesien tilan seurannasta ja laatuvaatimuksista.

Vesienhoidon järjestelmä perustuu vesipuitedirektiivissä mukautuvaan hallintaan, jossa ekosysteemin jatkuvaan muutokseen pyritään mukautumaan.¹⁸⁸ Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tuli toimenpiteillään saavuttaa pinta- ja pohjavesien hyvä tila lähtökohtaisesti vuoteen 2015 mennessä. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltioiden alueet tuli jakaa vesipiirei-

¹⁸⁴ Boeve – van den Broek 2012, s. 80

¹⁸⁵ Groothuijse – Uylenburg 2014, s. 123–125 ja 142–143.

¹⁸⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

¹⁸⁷ Hollo 2014, s. 52–53.

¹⁸⁸ Belinskij - Paloniitty, 2015, s. 278.

hin eli hydrologisesti erillisiin vesistöalueisiin. Suomessa vesipiirijako toteutettiin vesienhoitoalueita muodostamalla, joista jokaiselle tuli laatia oma vesienhoitosuunnitelma.

Vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan vesienhoidon ympäristötavoitteet pintavesille, pohjavesille ja suojelualueille. Jäsenvaltioiden tulee: 1) ehkäistä pintavesimuodostumien ja pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, 2) saavuttaa pintaveden ja pohjaveden hyvä tila vuoteen 2015 mennessä sekä 3) saavuttaa keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä.

Pintavesimuodostumalla tarkoitetaan pintavesien erillistä merkittävää osaa. Tällainen osa voi olla esimerkiksi järvi, puro, joki, kanava, tekoallas tai jokin näiden osa. Suomessa on yhteensä noin 6800 pintavesimuodostumaa.¹⁸⁹ Pohjavesimuodostumalla puolestaan tarkoitetaan veden yhtenäistä esiintymää, joka sijaitsee huokoisessa ja läpäisevässä maa- tai kallioperämuodostumassa, ja joka mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjaveden oton.

5.2.1 *Vesienhoitosuunnitelma*

Ohjelmallisena instrumenttina vesipuitedirektiiviin sisältyy vesienhoitosuunnitelma ja siihen sisällytettävä toimenpideohjelma. Vesienhoidon suunnitteluvaiheessa tuotetut tiedot kootaan vesienhoitoaluekohtaisiksi vesienhoitosuunnitelmiksi. Toimenpideohjelmat koostuvat vesimuodostumien tilan heikkenemisen estämiseksi tarkoitetuista perustoimenpiteistä. Vesipuitedirektiivin mukaan vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelmaan tulee sisällyttää perustoimenpiteenä esimerkiksi pintaveden patoamisen ennakkovalvonta sekä ennakkovalvontatoimenpiteiden säännöllinen tarkistaminen ja tarvittaessa ajan tasalle saataminen.

Vaikka vesipuitedirektiivi sisältää lupaharkintaan liittyviä aineellisia velvoitteita,¹⁹⁰ Suomessa omaksutun järjestelmän mukaan vesiympäristön laatumormit toimivat vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteina vesienhoitolain 21 §:n 1 ja 2 momenttien mukaisesti. Vesienhoitolain 21 §:n tarkoituksena on toimia vesienhoitosuunnitelman laadinnassa ja toimenpiteiden mitoituksessa toimintaa ohjaavana yleissäännöksenä.¹⁹¹ Vesi-

¹⁸⁹ Belinskij ym. 2018, s. 7.

¹⁹⁰ Ks. esim. C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa (Weser-ratkaisu), kohta 42.

¹⁹¹ Ks. HE 120/2004 vp, s. 49.

puitedirektiivin aineelliset velvoitteet voivat kuitenkin sitoa lupaharkintaa jo vesiputedirektiivin säännösten kautta.¹⁹²

Vesienhoitosuunnitelman avulla tuotetaan näin kansallisesti vesienkäytön eri intressien koottu tarkastelu, joka ohjaa myöhempää päätöksentekoa.¹⁹³ Seppälä tiivistää vesienhoidon suunnittelujärjestelmän kuvioksi, jossa vesienhoitosuunnitelma kerää yhteen linssin tavoin vesienhoidon edellyttämää tietoa, josta muodostuu muuhun vesiä koskevaan päätöksenteoon vaikuttava kuva vesien tilasta.¹⁹⁴

Suomen vesienhoitolain 28 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden viranomaistehtäviä hoitavien on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon vesienhoitosuunnitelma.¹⁹⁵ Viranomaisten ja viranomaistehtäviä hoitavien on tehtävissään edistettävä vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden saavuttamista varsinaisen päätöksenteon perustuessa muihin säännöksiin. Vesienhoitosuunnitelma otetaan näin ollen huomioon päätöksenteossa siihen liittyvänä aineistona.¹⁹⁶ Vesienhoitosuunnitelman huomioimisesta päätöksenteossa on lisäksi säädetty vesilain 3 luvun 6 §:ssä.

Vesiputedirektiivin ympäristötavoitteiden ei vesienhoitolakia säädettäessä katsottu sitovan tai aiheuttavan suoria velvoitteita. Seppälä on katsonut, että huomioonottamisvelvollisuus nähtiin lähinnä viranomaisen harkintavaltaa epämääräisesti muotoavana lojaalisuusvelvollisuutena, jonka perusteella viranomaisen tulee pyrkiä siihen, ettei toiminta ainakaan vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista.¹⁹⁷ Tavoitteiden sitovuuden on Suomessa katsottu rakentuvan muun lainsäädännön ja sen nojalla annettavien lupapäätösten sekä mahdollisten muiden ympäristönsuojelumääräysten kautta.¹⁹⁸

Vesienhoitosuunnitelmaa tai siihen sisältyvää toimenpideohjelmaa ei siis sovelleta suoraa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Suomessa näiden instrumenttien huomioiminen tapah-

¹⁹² Jäsenvaltioiden tuli pidättäytyä vaarantamasta ympäristötavoitteita jo vesiputedirektiivin voimaantulosta lähtien ennen kuin määräaika ensimmäisten vesienhoitosuunnitelmien julkaisemiselle oli kulunut umpeen. Ks. esim C-346/14 komissio v Itävalta, (2016) kohdat 49–51.

¹⁹³ Seppälä 2004, s. 93.

¹⁹⁴ Seppälä 2004, s. 93.

¹⁹⁵ Lainkohdan määre ”soveltuvin osin” viittaa siihen, että asianomainen virnaomainen ottaa vesienhoitosuunnitelmat huomioon toimivaltansa puitteissa, mutta määrettä ei tule tulkita siten, että virnaomainen voisi jättää suunnitelmat huomioon ottamatta tai ottaa ne vain osittain huomioon. Jos näin meneteltäisiin, merkitsi se ympäristötavoitteiden jättämistä huomioita ja samalla sitä, että direktiivin täytäntöönpano jäisi vajaaksi. YmVM 21/2004 vp, s. 5.

¹⁹⁶ HE 120/2004 vp, s. 51.

¹⁹⁷ Seppälä 2004, s. 98. Hollo puolestaan on katsonut, että jo vesienhoitolakia valmisteltaessa vallitsi tietoisuus siitä, ettei vesienhoitolain 28 §:n yleisluonteinen ja ”tavallaan itsestään selvä huomioonottamislause” ole riittävä vesiputedirektiivin toimeenpanon kannalta. Hollo 2005, s. 6.

¹⁹⁸ PeVL 45/2004 vp, s. 2; Määttä 2005, s. 354; Kauppila 2016 a, s. 28.

tuu välillisesti, niiden vaikuttaessa ratkaisutoimintaa ohjaavien normien tulkintaan.¹⁹⁹ Vesienhoitosuunnitelma toteuttaa Suomessa lähinnä tehtävänsä vesistöjen tilaa kuvaavan tiedon keräämiseksi ja välittämiseksi päätöksenteon tueksi, mutta tämän järjestelmän puitteissa on hankalaa luoda yksittäisiin hankkeisiin laajemmin vaikuttavaa instrumenttia.²⁰⁰

5.2.2 Vesien tilaluokittelu

Vesipuitedirektiivin pintavesien hyvän tilan tavoitteen ja siitä johdetun pintavesien ekologisen luokittelujärjestelmän on katsottu tarkoittaneen selvää muutosta Suomen pintavesien tilan arvioinnissa. Samalla omaksuttiin pintavesien käyttökelpoisuuden, kuten vedenoton, virkistymismahdollisuuksien ja kalastuksen, tilalle vesien ekosysteemien kokonaisvaltainen hyvinvointi.²⁰¹ Vesipuitedirektiivin mukainen pintavesien²⁰² tilaluokitus perustuu vesimuodostuman ekologiseen tai kemialliseen tilaan riippuen siitä, kumpi edellä mainituista on huonompi. Ekologisen tilan luokittelussa käytetään viisiportaista asteikkoa (erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä ja huono). Kemiallinen tila puolestaan on vain joko hyvä tai sitä huonompi.

Ekologiseen tilaan vaikuttavat biologiset laatutekijät, joita ovat kasviplankton, päällyslevät, makrolevät, muu vesikasvillisuus, pohjaeläimistö ja kalasto. Vesipuitedirektiivin V liitteen mukaisesti kansallisesti määritetään ne asiat (esim. biologisten laatutekijöiden runsaussuhteet), jotka kuvaavat laatutekijöiden tilan ja joita voidaan mitata numeerisesti niin sanotuilla luokittelumuuttujilla.

Ekologisessa tilaluokituksessa otetaan huomioon myös vesiympäristön haitalliset aineet. Tila voidaan luokitella enintään tyydyttäväksi, jos tällaisten aineiden vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun asetuksen (869/2010) ympäristölaatonormi on ylittynyt.²⁰³ Myös muiden kuin edellä mainitussa asetuksessa mainittujen aineiden pitoisuudet tulee ottaa huomioon ekologista tilaa määritettäessä.

Niin ikään luokittelussa tulee ottaa huomioon biologisia laatutekijöitä tukevat laatutekijät, joita ovat esimerkiksi virtausolot, pohjan ja rantavyöhykkeen rakenne sekä yhteys pohjaveden eli niin sanotut hydrologis-morfologiset tekijät. Lisäksi tulee ottaa huomioon niin sa-

¹⁹⁹ Kauppila 2016 a, s. 16.

²⁰⁰ Kauppila 2016 a, s. 33–38; Hollo 2005, s. 5

²⁰¹ Kauppila 2016 b, s. 22.

²⁰² Pohjavedet puolestaan luokitellaan kemiallisten ja määrällisten ominaisuuksien perusteella hyvään tai huonoon tilaan.

²⁰³ Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 869/2010, Liite 1D.

notut fysikaalis-kemialliset tekijät, esimerkiksi näkösyvyys, lämpötila, happi- ja suolapitoisuus sekä muiden ravinteiden pitoisuudet. Kysymys on siis luontaisista tekijöistä, jotka usein muuttuvat ihmistoiminnan seurauksena.²⁰⁴

Pintavesien kemiallisen tilan luokituksessa käytetään apuna tunnistettuja vaarallisia ja haitallisia prioriteettiaineita, joille on asetettu laatunormit EU:n tasolla. Laatunormit eli aineiden pitoisuudet määritellään vaarallisten aineiden asetuksessa. Pintaveden kemiallinen tila on automaattisesti huono, jos yksikin prioriteettiaine ylittää laatunormin salliman pitoisuuden. Lähtökohtaisesti pitoisuudet määräytyvät sen mukaan, kuinka paljon ainetta on vedessä, mutta esimerkiksi elohopean osalta määrittäminen tehdään kalan sisältämän pitoisuuden mukaan.²⁰⁵

Jos pintavesimuodostuma katsotaan voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoiseksi, pintavesimuodostuma luokitellaan hyvään, välttävään tai huonoon saavutettavissa olevaan ekologiseen tilaan. Keinotekoisilla tai voimakkaasti muutetuilla vesimuodostumilla tarkoitetaan rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettuja pintavesimuodostumia.

Vesimuodostumalle määräytyy edellä mainitun perusteella tilaluokka, joka vesiputedirektiivin yleisen tulkinnan mukaisesti pintavesien osalta määräytyy heikoimmassa tilassa olevan laatutekijän mukaan.²⁰⁶ Kyseiseen one-out, all-out –periaatteeseen on suhtauduttu kriittisesti, sillä vesimuodostumien tilan parantuminen vie aikaa ja tällainen luokitus voi antaa todellisuutta huonomman kuvan vesimuodostuman tilan kehittymisestä, jos jokin laatutekijöistä on selvästi muita huonommassa tilassa. Esimerkiksi Hollanti on korostanut tarvetta yksittäisen laatutekijätason indikaattorin käytölle.²⁰⁷ Suomessa laskennallinen tilaluokka on laskettu laatutekijöiden ekologisten laatusuhteiden arvojen keskilukuna, jonka lisäksi on ollut käytössä asiantuntijan arvio todellisesta tilaluokasta.²⁰⁸

5.2.3 Ympäristötavoitteista poikkeaminen

Vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan poiketa vain seuraavin rajoitetuin edellytyksin:

²⁰⁴ Aroviita ym. 2018, s. 8.

²⁰⁵ Aroviita ym. 2018, s. 9.

²⁰⁶ Vesiputedirektiivin 2 artiklan 17 kohta sekä VMJL 8.1 §.

²⁰⁷ Ks. komissio 2015.

²⁰⁸ Ks. Ympäristöhallinnon ohje 2009; Ympäristöhallinnon ohje 2012.

- 1) poikkeaminen on mahdollista uuden hankkeen toteuttamiseksi, jos kyse on yleisen edun kannalta merkittävästä hankkeesta.
- 2) poikkeaminen on mahdollista lieventämällä vesimuodostumakohtaisia ympäristötavoitteita.
- 3) tavoitteiden saavuttamiseksi asetettua määräaika on mahdollista pidentää aina vuoteen 2027 saakka, joka on vesienhoitolain (1299/2004) 24 §:ssä asetettu määräaikojen pidentämisen ehdoton kansallinen takaraja. Vesipuitedirektiivi tosin mahdollistaa määräajan pidentämisen tämän aikarajan ylikin, jos luonnonolot eivät mahdollista tilan paranemista tehdyistä toimenpiteistä huolimatta.

Ensinnäkin ympäristötavoitteista voi olla mahdollista poiketa, jos kysymys on yleisen edun kannalta tärkeästä uudesta hankkeesta. Vesivoimarakentamisen kohdalla poikkeamismahdollisuuksien voidaan katsoa olevan laveammat kuin pilaamisvaikutusten osalta, jolloin poikkeaminen on mahdollista vain, jos pintavesimuodostuman tilaluokitus ei laske hyvän tilan alapuolelle.²⁰⁹

Ympäristötavoitteiden lieventäminen tai määräaikojen pidentäminen tulee vesipuitedirektiivin 4 artiklan mukaan perustella vesimuodostumakohtaisesti luonnontieteellisillä, teknisillä ja taloudellisilla seikoilla. Hahmotettaessa poikkeamismahdollisuuksien käyttöalaa on kuitenkin huomioitava, että vesipuitedirektiivi on ympäristödirektiivi, jonka tavoitteista poikkeamisen ei tule muodostua pääsäännöksi.²¹⁰

Poikkeamisesta on osaltaan kysymys myös silloin, kun vesistö tai sen osa luokitellaan keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi. Voimakkaasti muutettuihin tai keinotekoiisiin vesimuodostumiin sovelletaan edellä todetusti hyvän ekologisen tilan sijaan hyvän ekologisen potentiaalin tavoitetta. Hyvällä ekologisella potentiaalilla tarkoitetaan sellaista parasta mahdollista ekologista tilaa, joka on käytännössä mahdollista saavuttaa hankkeesta johtuen, jonka vuoksi muodostuma on ylipäättään nimetty voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoiseksi vesimuodostumaksi.²¹¹

Vesipuitedirektiivin 2 artiklan 9 kohdan mukaan voimakkaasti muutetulla vesimuodostumalla tarkoitetaan pintavesimuodostumaa, jota ihmisen toiminta on merkittävästi muuttanut fyysisesti. Tällainen on esimerkiksi jokeen rakennettu vesivoimalaitos. Pintavesimuodostuma voidaan nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, jos niistä hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista, jotka olisivat tarpeen hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi, aiheutuisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia esimerkiksi vesivoiman

²⁰⁹ Belinskij – Soininen 2017, s. 110

²¹⁰ Aroviita ym. 2018, s. 1.

²¹¹ Ks. Komissio 2018 a.

tuotantoon. Vaikutusta on sillä, kuinka paljon ja millaisia vesienhoitotoimenpiteitä voidaan tehdä aiheuttamatta merkittävää haittaa ympäristölle tai vesimuodostuman toiminnoille, jonka takia se ylipäättään katsotaan voimakkaasti muutetuksi tai keinotekoiseksi. Lisäedellytyksenä on, että keinotekoisien tai voimakkaasti muutetun vesimuodostuman keinotekoisien tai muutettujen ominaispiirteiden tuomaa hyötyä ei voida teknisen toteutettavuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Voimakkaasti muutetun tai keinotekoisien vesimuodostuman paras mahdollinen ekologinen tila edellyttää, että kaikki sellaiset toteutettavissa olevat toimenpiteet toteutetaan, jotka lieventävät vesistön muutoksesta aiheutuvaa haittaa. Näiden toimenpiteiden avulla päästään mahdollisimman lähelle parasta toteutettavissa olevaa ekologista jatkumoa, jota tulee tarkastella direktiivin liitteen V mukaisesti esimerkiksi kalojen vaellusreittien ja sopivien kutu- ja lisääntymisalueiden kannalta.

Tilanteessa, jossa voimakkaasti muutetun vesistön hydrologis-morfologinen tila paranee esimerkiksi kalatien ja muiden kunnostustoimenpiteiden ansiosta, voi sen luokittelu voimakkaasti muutetuksi tulla uudelleen arvioitavaksi.²¹²

Vaasan hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 19/0070/2 Virtaan voimalaitoksen pysyttämistä ja käyttämistä koskeneessa asiassa, että kalatalousvelvoitteet oli perusteltua määrätä aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti vesivoimaa hyödyntävälle luvan saajalle, sillä Virtaan-
kosken yläpuolella katsottiin olevan ennen seuraavaa nousuestettä taimenelle soveltuvia kutualueita. Kalatievelvoite edisti hallinto-oikeuden mukaan vesienhoitoon ja kansalliseen kalatiestrategiaan kuuluvan äärimmäisen uhanalaisen taimenen lisääntymistä ja elinolosuhteita.

Aluehallintovirasto perusteli päätöstään esimerkiksi sillä, että Tainionvirran voimakkaasti muutettu status poistettiin vesienhoidon toisella suunnittelukaudella, koska Tainionvirran kohdalla vesienhoidon tavoitteita tukevin keinoin oli saavutettavissa myös joen kalaston osalta hyvä ekologinen tila. Kiristyneet ympäristötavoitteet puolestaan edellyttivät muun muassa kalateiden rakentamista voimalaitospatoihin ja vaellusyhteyden palauttamista jokeen.²¹³

Korkeimmassa hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2017:87 oli muun muassa arvioitavana, vaarantaako voimalaitoshankkeen toteuttaminen vesimuodostuman hyvän saavutettavissa

²¹² Mäenpää – Tolonen, 2011, s. 56.

²¹³ Ks. VHO 19/0070/2

olevan tilan tai aiheuttaako hanke jokivesistön ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen.

Korkein hallinto-oikeus totesi Sierilän voimalaitosta käsittelevässä ratkaisussaan, että kyseisen voimalaitoshankkeen vaikutusalue kuului vesimuodostumaan, joka vesienhoitosuunnitelmissa oli nimetty voimakkaasti muutetuksi jokivesistöksi. Vesimuodostuman ekologinen tila täytti hyvän saavutettavissa oleva tilan kriteerit ja sen kemiallinen tila oli hyvä. Arvioinnissa korkein hallinto-oikeus otti huomioon sen, että Kemijoki oli laajalti padottu ja säännöteltty vesivoiman tuotantoon ja Ala-Kemijoen vesimuodostuman tilaan vaikuttivat merkittävästi vaelluskalojen nousuesteet.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, jos kyseiset nousuesteet tulevaisuudessa poistettaisiin, voisi Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvä saavutettavissa oleva tila edellyttää kalateitä ja voimalaitoksen ohi juoksutettavan virtaaman lisäämistä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti siten huomiota myös mahdollisiin tulevaisuudessa tapahtuviin muutoksiin joen tilassa. Jos alempana olevat nousuesteet kalatiejärjestelyin tai muin keinoin tulevaisuudessa poistettaisiin, voisi Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvä saavutettavissa oleva tila edellyttää samanlaisia järjestelyitä. KHO otti ratkaisussaan huomioon aluehallintoviraston päätökseen sisältyneet lupamääräykset juoksutuksista ja määräyksen luonnonmukaisen ohitusuoman tekemisestä sekä hallinto-oikeuden muuttamat lupamääräykset, erityisesti päätökseen lisätyn määräyksen velvollisuudesta varautua rakenteiden suunnittelussa kalateiden rakentamiseen, jonka vuoksi se katsoi, ettei voimalaitoksen rakentaminen vaaranna kyseisen voimakkaasti muutetun Keski-Kemijoen vesimuodostuman hyvää ekologista potentiaalia.

Suomessa 133 vesimuodostumaa on nimetty voimakkaasti muutetuiksi ja 35 keinotekoisiksi.²¹⁴ Monien Suomen vesivoimahankkeiden vaikutusalueiden vesimuodostuma on siten nimetty keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi, jolloin vesimuodostumaan sovelletaan hyvän ekologisen potentiaalin kriteeriä. On kuitenkin huomattava, että vaikka hydrologis-morfologiset olot poikkeavat huomattavasti luonnontilaisesta, tulee vesimuodostuman tilaa silti parantaa mahdollisuuksien mukaan.²¹⁵ Ympäristötavoitteen saavuttaminen edellyttää myös rakennettujen vesimuodostumien osalta yleisesti ainakin biologisen tilan, eli myös vaelluskalojen tilan, laatutekijöiden parantamista.²¹⁶ Lisäksi, kuten Vaasan hallin-

²¹⁴ Aroviita ym. 2018, s. 9.

²¹⁵ Ks. KHO 2015:63.

²¹⁶ Ks. VMJL 22 §. Pärnänen 2012, s. 91–93.

to-oikeuden antamasta päätöksestä 19/0070/2 ja tätä edeltäneestä aluehallintoviraston päätöksestä on nähtävissä, voi vesimuodostuman voimakkaasti muutettu tai keinotekoinen status myöhemmin muuttua, jolloin ympäristötavoitteet asettavat vieläkin tiukempia tavoitteita.

5.2.4 *Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus*

Ympäristölaatonormeja on sitovuusasteeltaan erilaisia. Ympäristölaatonormi voi olla sidottu raja-arvoihin (obligation of result) tai esimerkiksi tavoitearvoihin (obligation of best effort). Vesipuitedirektiivin asettamien ympäristötavoitteiden sitovuudesta vallitsi alkuun epäselvyyttä. Epäselvää oli, velvoittivatko ympäristötavoitteet jäsenvaltioita ryhtymään ainoastaan toimenpiteisiin niiden saavuttamiseksi, esimerkiksi vesienhoidon suunnittelun avulla, vai olivatko tavoitteet yksiselitteisesti saavutettava. Vesienhoitolain valmistelussa vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteita ei pidetty oikeudellisesti sitovina, vaan niiden katsottiin ohjaavan lupaharkintaa lähinnä välillisesti.²¹⁷ Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin myös katsottu, että vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden määrittäessä raja-arvojen perusteella, olisi ne syytä katsoa sitoviksi ympäristölaatonormeiksi.²¹⁸

Tähän ongelmaan saatiin ratkaisu vuonna 2015, kun EU-tuomioistuin antoi asiasta yksiselitteisen oikeusohjeen Weser-joen ruoppaamista koskevassa ratkaisussa.²¹⁹

EU:n tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiolla oli vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan perusteella velvollisuus evätä lupa sellaiselta hankkeelta, joka saattoi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen, jollei tilatavoitteista voitu poiketa direktiivin mukaisesti.

Tuomioistuin totesi lisäksi, että pintavesimuodostuman tilan huonontuminen on kyseessä heti, kun ainakin yhden direktiivin liitteessä tarkoitetun laadullisen tekijän tila huononee yhdellä luokalla, vaikka huononeminen ei johtaisi pintavesimuodostuman luokan huononemiseen kokonaisuudessa. Jos laadullinen tekijä kuuluu alimpaan luokkaan, sen kaikenlainen huononeminen merkitsee pintavesimuodostuman tilan huononemista.

Ratkaisun mukaan lupaa ei siis tule myöntää ollenkaan hankkeelle, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen. Weser-ratkaisun myötä direktiivin 4 artiklaa on tulkittava siten, että jäsen-

²¹⁷ Ks. HE 120/2004 vp s. 13.

²¹⁸ Boeve – van den Broek 2012, s. 75

²¹⁹ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa

valtiot ovat velvoitettuja saavuttamaan pintavesien hyvä tilan tavoite tai vaihtoehtoisesti rakennetuissa vesistöissä hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan tavoitteet, ellei kysymys ole tilanteesta, jossa ympäristötavoitteista voidaan direktiivin mukaisesti poiketa.

Jäsenvaltiot eivät voi myöskään sallia pintavesimuodostuman tilan huonontumista ilman direktiivissä tarkoitettua poikkeamista ympäristötavoitteista. EU-tuomioistuin linjasi *Weser*-ratkaisussaan tähän liittyen, että pintavesimuodostuman tilan huononemista tulee tarkastella laatutekijäkohtaisesti, ja jo yhden laadullisen tekijän huononeminen tarkoittaa vesimuodostuman tilan huonontumista, korostaen entisestään vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden oikeudellista sitovuutta.²²⁰ Tämä tulkinta poikkesi aikaisemmasta komission kannasta, jonka mukaan ekologisen tilan tai potentiaalin huonontuminen viittaa vesimuodostuman tilaluokituksen muutokseen.²²¹

Korkein hallinto-oikeus on uudemmassa ratkaisukäytännössään lähes poikkeuksetta viitanut vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteisiin.²²²

Ratkaisussa KHO 2015:63 oli kysymys alun perin lupaehdoissa määrätyn kalaportaan rakentamisesta Virojoen Kantturakoskeen, joka oli jäänyt rakentamatta, ja sen sijaan tehtyjen toimenpiteiden suhteesta sekä kustannusten merkityksestä. Kantturankosken vesivoimalaitos oli voimalaitoksen rakentamista koskevassa lupapäätöksessä vesioikeuslain nojalla veloitettu kalaportaan rakentamiseen ja kunnossapitoon Virojoen Kantturakoskessa. Veloitetta ei kuitenkaan ollut täytetty, vaan voimalaitos oli toimittanut sen yhteyteen perustettuun kalahautomoon tarvittavan veden.

KHO:n mukaan ratkaisevana ei tullut pitää sitä, että Virojoen alaosa oli määritetty voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi ja sen ekologinen tila tyydyttäväksi. Alajuoksun määrittely voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi ei tarkoittanut, ettei joen tyydyttäväksi luokiteltua ekologista tilaa olisi tarpeen parantaa.

KHO katsoi, että edellytyksiä Kantturakosken voimalaitoksen kalaportaan rakentamisveloitteen poistamiselle ei ollut.

Tapaus on sikäli mielenkiintoinen, että sen prosessuaalinen lähtötilanne on päinvastainen verrattuna tavanomaiseen, sillä muutosta haki vesiluvan haltija.

²²⁰ Belinskij –Soininen 2017, s. 112.

²²¹ Komissio 2009a, s. 25.

²²² Ks. esim. KHO 2015:63, HFD 31.5.2018/2594 & HFD 31.5.2018/2595

Ratkaisussa katsottiin, etteivät olosuhteet ole muuttuneet siinä mielessä tarpeeksi, että velvoite rakentaa kalaporras ei olisi ollut enää merkittävä keino vaelluskalakantojen ja erityisesti erittäin uhanalaisen mereen syönnökselle vaeltavan taimenen luontaisen kannan säilyttämiseksi ja edelleen elvyttämiseksi. Mielenkiintoisen ratkaisusta tekee myös se, että siinä annettiin erityisesti merkitystä asiantuntijaselvitykselle, jonka mukaan Saarasjärvenojan alueella ja todennäköisesti muuallakin oli luontaisesti lisääntyvä taimenkanta, jossa oli mahdollisesti alkuperäisen geneettisen perimän omaavia taimenia. Edes täyttä varmuutta ei vaadittu siitä, oliko joessa alkuperäisen geeniperimän mukaista kantaa jäljellä.²²³

Hepola on katsonut ratkaisun ilmentävän sitä, että olosuhteet peilautuvat lähtökohtaisesti ratkaisuhetken tilanteeseen ja ratkaisuhetken arvoihin.²²⁴ Tapaus on verrattain uusi ja siihen ovat kiistämättä vaikuttaneet vaelluskalojen ja erityisesti niiden luonnollisen elinkierroksen osalta arvostuksissa tapahtuneet muutokset.

Vesipuitedirektiivin poikkeamismahdollisuudet ovat suhteellisen tiukkoja, mutta EU-tuomioistuin on todennut niiden jättävän laajasti kansallista harkintavaltaa.

Ratkaisussa C-346/14 komissio v. Itävalta oli kysymys uuden 5 megawatin²²⁵ vesivoimalaitoksen rakentamisesta Itävallan Schwarze Sulm jokeen. Tuomioistuin totesi ratkaisussaan direktiivin jättävän jäsenvaltioille harkintavaltaa sen osalta, onko uuden voimalaitoksen rakentamista pidettävä direktiivissä tarkoitettulla tavalla yleisen edun mukaisena ja korosti tässä yhteydessä direktiivin puiteluonteisuutta.

EU-tuomioistuimen mukaan harkintavaltansa puitteissa Itävalta oli voinut katsoa, että uusiutuvan energian tuotantoa vesivoiman kautta edistävä hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä. Viranomaiset punnitsivat riidanalaisen hankkeen oletettuja etuja ja siitä aiheutuvaa pintavesimuodostuman tilan huononemista. Hanketta pidettiin hyödyllisenä kestävän kehityksen näkökulmasta, kun kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet mainitun hankkeen pintavesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi oli toteutettu ja tällä samalla hankkeella tavoiteltuja päämääriä ei voitu teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla.

Ratkaisun kohdan 77 mukaan EU-tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että hakija oli suunnitellut käytännön toimenpiteitä riidanalaisen hankkeen kyseisen vesimuo-

²²³ Hepola, 2017, s. 69.

²²⁴ Hepola 2017, s. 72.

²²⁵ Kysymyksessä oli suhteellisen pieni vesivoimahanke. Uuden vesivoimalaitoksen sähköntuotanto vastasi kahta promillea alueellisesta tuotannosta ja 0,4 promille kansallisesta tuotannosta (kohta 79).

dostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi erityisesti rajoittamalla tämän hankkeen vaelluskaloille aiheuttamia esteitä avustamalla vaelluskaloja jollain tapaa ylös- ja alasvaelluksen aikana.

On huomioitava, että ratkaisussa oli kysymys erinomaisen tilaluokituksen laskemisesta hyvään. Jos rakentamisen kohteena oleva vesimuodostuma olisi alun perin kuulunut hyvään tilaluokitukseen, jota olisi tullut laskea edelleen luokkaa alemmas, on toistaiseksi epäselvää, olisiko ratkaisu muodostunut samanlaiseksi.²²⁶

Ratkaisun perusteluista on nähtävissä myös, että vesivoima näyttäytyy EU:n piirissä positiivisessa valossa uusiutuvana energianlähteenä.²²⁷ SEUT 194 artiklassa asetetaan EU:n energiapolitiikan päämääräksi uusiutuviin energianlähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittäminen. Vesivoima määritellään uusiutuvaksi energialähteeksi direktiivissä²²⁸ uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön edistämiseksi. EU:n RES-direktiivi²²⁹ velvoittaa jäsenvaltioita saavuttamaan maakohtaisesti määritellyt uusiutuvan energian tavoitteet vuoteen 2020 mennessä. Suomen osalta tavoite on 38 % loppukulutuksesta.²³⁰

Belinkijn ja Soinisen mukaan Schwarze Sulm -ratkaisusta voidaan tehdä ainakin seuraavia päätelmiä. Ensinnäkin kokonaissähköntuotannon kannalta verrattain pieni vesivoimahanke voi uusiutuvan energian muotona täyttää vesipuitedirektiivissä tarkoitetun erittäin tärkeän yleisen edun kriteerin silloin, jos vaikutusten kohteena olevan vesimuodostuman tilaluokitus ei laske hyvän tilan tavoitteen alle. Toiseksi EU-tuomioistuin jätti jäsenvaltioille laajaa harkintavaltaa ympäristötavoitteista poikkeamisen osalta sillä perusteella, että rakenteellisia muutoksia aiheuttavaan hankkeeseen liittyvät yleiset edut ovat huomattavasti suuremmat kuin haitat, joita hankkeesta aiheutuu ympäristötavoitteille. Ja viimeiseksi, vaelluskalakantojen kannalta tärkeimpänä, vesivoimahankkeen haittavaikutusten vähentämiseksi, hankkeen kalojen vaellusreiteille aiheuttamia esteitä tulee kaikesta huolimatta pystyä rajoittamaan, sekä kalojen ylös- ja alasvaelluksia tukemaan.²³¹

²²⁶ Belinskij – Soininen 2017, s. 114.

²²⁷ Belinskij – Soininen 2017, s. 114.

²²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/77/EY.

²²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (2009/28/EY).

²³⁰ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta, Liite I (A).

²³¹ Belinskij – Soininen 2017, s. 115.

Vaikka vesipuitedirektiivi mahdollistaa vesivoiman vaikutusten ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioimisen monella tapaa, tarjoten erilaisia poikkeamismahdollisuuksia, on selvää, että direktiivi edellyttää jäsenvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin vaelluskalakantojen elvyttämiseksi ennakkovalvontatoimenpiteiden tarkistamisen yhteydessä ja myöhemmin lupien jälkivalvonnassa.

5.3 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden ennakkovalvonta

Kuten aikaisemmin on todettu, vesipuitedirektiivin merkitys ei ole vain ohjelmallinen, joka jättäisi jäsenvaltioille laajan harkintavallan toimenpiteiden toteuttamisesta. Direktiivin voidaan katsoa muotoavan jäsenvaltioiden hallinnollisia järjestelmiä resipienttiperiaatteen²³² johdosta. Vesiympäristön tila toimii näin välineenä ennakkovalvonnan muotoamisessa.²³³ Toimenpideohjelman vesienhoidon perustoimenpiteet, joihin sisältyy ensinnäkin vesiympäristön tilaan vaikuttavien hankkeiden ennakkovalvonta, on harmonisoitu tyhjentävästi. Vesipuitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee saattaa ennakkovalvontajärjestelmän piiriin makean pintaveden patoaminen. Vaatimuksena ennakkovalvontamenettelyille lisäksi on, että niitä tulee tarkistaa säännöllisin väliajoin ja saattaa tarvittaessa ajan tasalle.

Ennakkovalvontatoimenpiteiksi vesipuitedirektiivin hengessä voidaan katsoa ympäristölliset luvat ja erinäiset ilmoitusmenettelyt, joissa toimintaa koskevia määräyksiä annetaan ennakkollisesti. Luvanvaraisuudesta vapautetun toiminnan rekisteröimistä ei kuitenkaan katsota kuuluvan ennakkovalvontajärjestelmän piiriin, sillä kyse on vain toiminnan kirjaamisesta ympäristönsuojelun tietojärjestelmiin.²³⁴

Suomessa säädetään vesilaissa vesitalouslupien ennakkovalvontatoimenpiteistä. Vesilain mukaisessa lupamenettelyssä käsitellään hankkeet, jotka omaavat vesistöön kohdistuvia hydrologis-morfologisia vaikutuksia. Vesilain 3 luku sisältää vesitaloushankkeiden yleistä luvantarvetta ja yleistä lupaharkintaa koskevat säännökset. Vesilain 4-10 lukuihin sisältyy lisäksi erityistä hanketyypikohtaista sääntelyä.

²³² Resipienttiperiaate on lähtökohtaisesti vesienkäytön sallittavuutta ohjaava periaate. Periaatteen mukaa kuormitus ei saisi vastaanottavassa luonnonvarassa ylittää ympäristön luontaista puhdistumiskykyä. Periaatteen juuret juontuvat vesienkäytön säätelyyn, missä sillä tarkoitetaan veden laatuun, mahdollisesti määräänkin, vaikuttavien ihmisen aiheuttamien vaikutusten mitoittamista siten, että vesimuodostuman uusiutumiskyky voidaan säilyttää. Periaate soveltuu luvanvaraisten toimintojen lisäksi myös hajakuormitustekijöihin, kuten turvetuotantoon. Myös Euroopan unionin vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteet ilmentävät periaatetta esimerkiksi vesimuodostuminen heikentämiskiellon kautta.

²³³ Hollo 2001, s. 44 ja 47; Hollo 2005, s. 3 ja 6.

²³⁴ Ekroos ym. 2010, s. 561.

Vesilain 3 luvun 2 §:n mukaan luvantarve syntyy, jos hanke voi aiheuttaa vesistössä fyysisen muutoksen, joka puolestaan voi aiheuttaa haitallisia vaikutuksia ekologisille, taloudellisille tai yhteiskunnallisille intresseille. Hankkeen luvantarve voi syntyä myös, jos siitä aiheutuu haittaa yksityiselle edulle. Resipienttiperiaate ilmenee näin ollen myös vesilain luvantarvetta koskevista säännöksistä, sillä luvantarpeen voidaan katsoa olevan sidoksissa vesimuodostuman tai hankkeen kanssa kilpailevien muiden käyttöintressien sietokykyyn.²³⁵ Vesilain 3 luvun 3 §:ssä säädetään lisäksi aina luvanvaraisista vesitaloushankkeista, jollainen esimerkiksi vesivoimalaitoksen rakentaminen on.

Lähtökohtana vesilain lupaharkinnassa on vesien käyttöintressien yhteensovittaminen ympäristövaatimukset turvaavalla tavalla.²³⁶ Ennen intressivertailua vesitaloushankkeelle voidaan myöntää lupa vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan niin sanottuun haittomuusedellytykseen perustuen, jolloin luvan myöntämiseksi riittää, että hanke ei sannottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua.²³⁷ Haittomuusedellytykseen perustuen lupa voidaan myöntää sellaiselle hankkeelle, jonka vaikutukset ovat tosiasiallisesti niin vähäisiä, ettei intressivertailulle katsota olevan tarvetta.²³⁸

Käytännössä tärkeimpänä luvanmyöntämismormina voidaan pitää kuitenkin vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Tätä intressivertailuedellytystä sovellettaessa luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Intressivertailua voidaan kutsua myös hyöty-haitta-vertailuksi tai etuvertailuksi.²³⁹

Vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan yleisten hyötyjen menetysten arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa. Toisaalta myös rahassa arvioimattomien tekijöiden merkitys voi yksittäistapauksittain nousta keskeiseen asemaan.²⁴⁰

Ratkaisussa KHO 1978 A II 123 (ään. 4-3) vesioikeus oli alun perin myöntänyt luvan hankkeelle rakentaa vesivoimalaitos Huopankoskeen. KHO kuitenkin katsoi, että arvioitaessa rakentamisesta aiheutuvan vahingon määrää, oli otettava huomioon muun ohella tässä tapa-

²³⁵ Puharinen 2017, s. 172.

²³⁶ Kuusniemi ym. 2013, s. 965; Hollo 2014, s. 20.

²³⁷ Kuusniemi ym. 2013 s. 999.

²³⁸ Kuusniemi ym. 2013, s. 999–1000; Soininen 2016, s. 66–67.

²³⁹ Kuusniemi ym. 2013, s. 1000.

²⁴⁰ Kuusniemi ym. 2013, s. 1001.

uksessa rakennettaessa häviävän koskialueen erityinen luonnonkauneus ja sen muut maisemalliset arvot sekä kulttuurihistorialliset arvot samoin kuin sen tuhoutuva vaelluskalakanta.

Yleiseltä vesivoimataloudelliselta kannalta katsottuna ei kosken rakentamisella, kun otettiin huomioon hakemuksessa tarkoitettu voimalaitoksesta saatavan energian vähäisyys, ollut huomattavaa merkitystä. Myös hankkeen työllistävä vaikutus arvioitiin vähäiseksi sen rajoituksessa lähinnä voimalaitoksen rakentamiseen.

KHO katsoi, että Huopanankosken merkitys luontonsa puolesta säilytettävänä alueena sekä virkistys- ja matkailualueena tuli, varsinkin jos koski saatettaisiin uiton jäljiltä vastaamaan sen alkuperäistä tilaa, harvinaisuutensa vuoksi kasvamaan. Näin ollen KHO kumosi vesioikeudellisen päätöksen ja hylkäsi yhtiön hakemuksen katsoen, ettei yleinen tarve vaatinut kosken rakentamista ja ettei hankkeesta saatavaa hyötyä voitu katsoa siitä johtuvaan vahinkoon verrattuna huomattavaksi.

Lisäksi vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetään edellä mainituista edellytyksistä riippumattomasta niin sanotusta ehdottomasta luvanmyöntämisestään. Lupaa ei saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Kysymyksessä voidaan katsoa olevan hankkeen tietynlaisten seurausten laajuuteen ja vakavuuteen perustuva kynnysnormi.²⁴¹ Soveltamiskynnys on ehdottoman luvanmyöntämisestään osalta noussut kuitenkin niin korkeaksi, että se soveltuneekin esimerkiksi vain hyvin huomattavia vahingollisia muutoksia vesiluontoon aiheuttavien hankkeiden kohdalla.²⁴²

Vesiluonnolla ymmärretään vesistöä biologisena, kemiallisena ja fysikaalisena kokonaisuutena ja vesiluonnon toiminnalla kaikkia vuorovaikutussuhteita ja mekanismeja, jotka pitävät yllä vesiluonnon tasapainoa²⁴³, joten esimerkiksi vesipuitedirektiivin mukaisiin ekologisen tilan osatekijöihin kohdistuvat haitalliset muutokset voisivat osaltaan tulla huomioiduiksi ehdottoman luvanmyöntämisestään soveltamisen aktualisoivina vaikutuksina. Muutoksen tulee kuitenkin olla niin huomattava, että luvanmyöntämisedellytysten voidaan katsoa tulevan harkittaviksi lähinnä intressivertailuun perustuen.²⁴⁴

²⁴¹ Kuusniemi ym. 2013, s. 1004.

²⁴² Soininen 2016, s. 68.

²⁴³ HE 266/1984 vp., s. 7.

²⁴⁴ Intressivertailusta esim. Kuusniemi ym. 2013, s. 1000–1003; Soininen 2016, s. 68–80.

Kuten todettu, hankkeen kielteisiä seurauksia on mahdollista kompensoida tällaisia seurauksia ehkäisevillä tai vähentävillä lupamääräyksillä. Jos vesitaloushankkeesta esimerkiksi aiheutuu vahinkoa kalakannoille tai kalastukselle, vesiluvassa on vesilain 3 luvun 4 §:n mukaan määrättävä kalatalousmaksusta tai kalatalousvelvoitteesta, jolla ehkäistään ja vähennetään vesiluonnolle aiheutuvia haittoja.²⁴⁵

Nykyisen järjestelmän puitteissa ennakkovalvonnassa vesitaloushankkeen vaikutuksia tulee peilata vesienhoitosuunnitelmaan, sillä vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvät seikat tulee vesilain 3 luvun 6 §:n mukaan ottaa erityisesti huomioon intressivertailussa.²⁴⁶

Suomessa ennakkovalvontatoimenpiteistä on säädetty asianmukaisesti laissa ja ennakkovalvontatoimenpiteet kattavat lähtökohtaisesti kaiken vesimuodostumia muuttavan toiminnan. Vesipuitedirektiivin hengessä olisi mielestäni perusteltua sijoittaa ympäristötavoitteet kuitenkin suoraan osaksi vesilain ennakkovalvontatoimenpiteitä koskevaa normistoa, joka osaltaan selventäisi ja korostaisi niiden huomioimista vesimuodostumien käyttöä koskevassa lupaharkinnassa.

5.4 Vesienhoidon ympäristötavoitteiden jälkivalvonta

5.4.1 Vesipuitedirektiivin jälkivalvontatoimenpiteet

Vesipuitedirektiivin 11 artiklan 8 kohdan mukaan vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelman tarkistamisen ja ajantasaistamisen yhteydessä 11 artiklan 3 kohdan e-i alakohtien mukaisiin perustoimenpiteisiin kuuluvia ennakkovalvontatoimenpiteitä tulee tarkastella ja tarvittaessa tarkastaa säännöllisesti.

Lisäksi 11 artiklan 5 kohdan mukaan seurantatietojen tai muiden tietojen osoittaessa, että vesienhoitosuunnitelmakaudelle asetettuja tavoitteita ei kyetä saavuttamaan, tulee ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen syyt selvittää ja toimet mitoittaa uudelleen. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi vesitalouslupien tarkastelua ja tarvittaessa tarkistamista, seurantaohjelmien tarkastelua ja tarvittaessa mukauttamista sekä tarvittaessa täydentävien toimenpiteiden käynnistämistä. EU-tuomioistuin on ratkaisussaan *C-648/13 komissio v Puola* katsonut, että 11 artiklan 5 kohdan tarkoituksena on täydentää direktiivin 11 artiklan

²⁴⁵ Löyttyjärvi 2013, s. 51.

²⁴⁶ HE 120/2004 vp, s. 53. Ks. Hollo 2014, s. 136; Soininen 2016, s. 93.

8 kohtaan perustuvia pakollisia, säännöllisin väliajoin toistuvia toimenpideohjelman tarkistuksia.²⁴⁷

Kansallisen vesienhoitoasetuksen 24 §:n 2 momentin mukaan vesienhoitoviranomaisen on vastaavasti, seurantatietojen niin osoittaessa, tarkasteltava ja tarkistettava tarvittaessa perustoimenpiteisiin kuuluvia ennakkovalvontatoimenpiteitä. Ennakkovalvontatoimenpiteisiin kuuluvien lupien sekä tarkkailumääräysten muuttamisesta säädetään vesilaissa.

Kun ennakkovalvonnan läpikäynyttä vesilupaa muutetaan jälkikäteen, vesiluvan pysyvyyttä rajoitetaan ja puututaan luvanhaltijan oikeutettuihin odotuksiin.²⁴⁸ Kyse ei suppean tulokinnan mukaan ole varsinaisesta jälkivalvonnasta, jolla on totuttu tarkoittamaan esimerkiksi rikosoikeudellisia vastuujärjestelmiä, hallinnollisia sanktiojärjestelmiä tai siviilioikeudellisia korvausjärjestelmiä.²⁴⁹ Vesiluvan pysyvyyden rajoittamisessa on kuitenkin kysymys luvan myöntämishetken jälkeen tapahtuvasta valvonnasta. Vesiluvalla hyväksyttyä toimintaa tarkastellaan jälkikäteen sen suhteen, onko toiminta edelleen sallittua luvassa esitettyssä muodossa.²⁵⁰

Weser ja Schwarzwel Sulm –ratkaisujen merkitys ei rajoitu vain ennakkovalvontaan, vaan ratkaisuilla on merkitystä myös vesitalouslupien ja niiden kalatalousmääräyksien jälkivalvonnassa.²⁵¹ Direktiivin ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus ulottuu niin ennakkovalvonta- kuin jälkivalvontatoimenpiteisiin, sillä molemmat on osaltaan sidottu direktiivin ympäristötavoitteiden saavuttamiseen.²⁵² Yksittäisiä hankkeita koskevaa lupaharkintaa sitoo Weser-ratkaisussa vahvistetut itsenäiset aineelliset velvoitteet: vesimuodostumien heikentämiskielto ja ympäristötavoitteiden saavuttamisen vaarantamiskielto. Lisäksi vesipuitedirektiivin 11 artiklan 5 kohdan tai 8 kohdan mukaisessa tarkastelussa, myös olemassa olevien hankkeiden toteuttaminen vaatii Weser-ratkaisun myötä ympäristötavoitteista poikkeamista. Hankkeen toteuttaminen ja jatkaminen ilman vesipuitedirektiivin mukaisia poikkeamismahdollisuuksia on Weser-ratkaisun valossa lainvastaista siitä huolimatta, onko hankkeella voimassa oleva lupa vai ei.

²⁴⁷ C-648/13 komissio v Puola (2016), kohta 128.

²⁴⁸ Ekroos ym. 2010, s. 319.

²⁴⁹ Puharinen 2017, s. 161.

²⁵⁰ Hollo 2009, s. 125.

²⁵¹ Jälkivalvonnalla on varsinaisesti totuttu tarkoittamaan toiminnan alkamisen tai lopettamisen jälkeisen lainmukaisuuden valvontaa.

²⁵² Belinskij – Soininen, 2017, s. 115.

Taannehtivuuskiellon mukaan EU-oikeuden normit eivät voi ulottaa oikeusvaikutuksia aikaan ennen niiden tiedoksiantoa tai julkaisemista.²⁵³ Jo voimassa oleviin lupiin puuttumiseen voi siis vaikuttaa se, milloin lupa on myönnetty. Taannehtivuuskiellon ei kuitenkaan ole katsottu koskevan aikaisemman sääntelyn aikana syntyneen tilan myöhemmin synnyttäviä seurauksia eli niin sanottuja epäaitoja taannehtivia vaikutuksia.²⁵⁴

EU-tuomioistuimen ympäristövastuuta ympäristövahinkojen estämisen ja korjaamisen osalta koskeneissa yhdistetyissä ratkaisuissa *C-379/08 ja C-380/08* katsottiin, että hankkeesta syntyviin kiellettyihin seurauksiin tulee puuttua taannehtivuuskiellon rajoittamatta, jos toiminta ei vain ole päättynyt ennen direktiivin voimaantuloa.²⁵⁵

EU- tuomioistuin vahvisti ratkaisussaan *C-529/15 Folk*, että kaikkiin hankkeisiin sovelletaan itsenäisesti Weser-ratkaisun mukaista heikentämiskieltoa ja tilatavoitteen saavuttamisen vaarantamisen kieltoa silloinkin, kun ne on aloitettu luvan nojalla ennen vesiputedirektiivin voimaantuloa, mutta niistä aiheutuu ympäristötavoitteiden kannalta haitallisia vaikutuksia direktiivin voimassaoloaikana.²⁵⁶ Tapauksessa oli kyse vesivoimalaitoksesta, jolle oli myönnetty toiminnan harjoittamiseen lupa ennen vesiputedirektiivin voimaantuloa. Vesivoimalaitoksen toiminnasta aiheutui kuitenkin toistuvia vedenkorkeuden vaihteluita, jotka jatkuivat direktiivin voimaantulon jälkeen.²⁵⁷

Ratkaisuja voidaan tulkita siten, että jos jotain direktiivin poikkeusmahdollisuuksista ei voida soveltaa, vesitalouslupaa tulisi lähtökohtaisesti muuttaa siten, ettei vesimuodostuman tila heikkene ja vesiputedirektiivin ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa. Vanhojenkin vesilupien lupaehtojen kohdalla tulisi huomioida, vaarantaako hanke parantavien toimien tehokkuuden esimerkiksi silloin, jos seurantatiedon pohjalta ryhdytään vesiekosysteemin tilaa parantaviin toimiin.²⁵⁸ On katsottu, että vaikka Weser-ratkaisun mukainen arviointi kohdistuu erityisesti vesiputedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan e–i alakohdan säännöllisesti

²⁵³ Mäenpää 2011, s. 279.

²⁵⁴ Mäenpää 2011, s. 279. Ks. myös *C-60/98 Butterfly Music Srl* (1999) Kok. I-03939, kohta 25. Taannehtiva vaikutus voi mahdollisesti syntyä myös silloin, jos säännöksellä tavoiteltu päämäärä välttämättä sitä vaatii ja asianosaisten luottamuksensuoja huomioidaan riittävässä määrin.

²⁵⁵ *C-379/08–C-380/08* ERG ym. (2010), kohdat 33–34.

²⁵⁶ *C-529/15 Folk* (2017), kohdat 23 ja 31–34. Ks. myös Weser -ratkaisu, kohdat 51 ja 55.

²⁵⁷ *C-529/15 Folk* (2017), kohdat 22–23 ja 31–34.

²⁵⁸ Aktiivisten parannustoimien toteuttaminen on todennäköisesti välttämätöntä vesiputedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Pärnänen 2012, s. 210–211. Ratkaisussa KHO 2017:87 todettiin, että Kemijoen alajuoksun tilan parantaminen edellyttää kalateiden rakentamista. Lupa Keski-Keminjokeen sijoittuvalle uudelle voimalaitoshankkeelle myönnettiin sisällyttämällä lupaan määräys varautua rakennelmissa kalatien rakentamiseen, jos alajuoksulle tehtävien kalankulkua turvaavien toimenpiteiden johdosta kalankulku olisi mahdollista myös Keski-Keminjoessa. Tällöin Keski-Keminjoen hyvän saavutettavissa olevan tilan saavuttaminen todennäköisesti edellyttää kalateiden rakentamista.

tarkistettuihin toimintoihin, vaikutusten jälkikäteinen seurantavelvollisuus ja velvollisuus puuttua aineellisten velvoitteiden vastaiseen toimintaan koskevat vaikutusperusteisesti myös muita toimintoja.²⁵⁹

5.4.2 *Vesienhoidon ympäristötavoitteiden jälkivalvonnan suhde pysyvyyssuojaan*

Hepolan ja myös Pietilän argumentaatioon vesitalouslupien pysyvyyssuojasta perustuen oikeusvoimavaikutuksen omaava päätös voidaan nähdä jokseenkin muuttamattomana, mutta tällainen luottamuksensuojan kautta rakentuvan pysyvyysskonstruktion vahvuus tulee määrittää aineellisten säännösten mukaan.²⁶⁰ Vesitalousluvut, joiden muuttamisesta säädetään vesilaissa ja jotka eivät luo haltijalleen uusia oikeuksia, eivät saavuta varsinaista oikeusvoimaa, vaan niiden muuttamisen rajoitukset rakentuvat luottamuksensuojaan perustuen.²⁶¹ Näin rakentuva vesitalouslupan pysyvyys perustuu yksilöiden suojattuun luottamukseen siitä, että kerran lainmukaiseksi arvioitu toiminta on sellaista myös jatkossa.²⁶²

Tätä lähtökohtaa voidaan pitää osaltaan liian kapeana, sillä toiminnan uudelleenmuotoamista voivat edellyttää yksityiset ja yleiset intressit.²⁶³ Ympäristönsuojelunäkökohdat voivat edellyttää mahdollisuutta puuttua hankkeen aiheuttamiin haittoihin vesitalousluvasta huolimatta. Ympäristönsuojelunäkökohdat kaventavat näin ollen luottamuksensuojaperiaatteen käyttöalaa.²⁶⁴ Muodollinen oikeusvarmuus ja ennustettavuus väistyvät materiaalsen oikeudenmukaisuuden ja hyväksyttävyyden saavuttamiseksi.²⁶⁵

On otettava huomioon, että toiminnanharjoittaja tietää vesitalouslupaa hakiessaan luvan muuttamista koskevat säännöt. Uusien olosuhteiden vastaisen päätöksen muuttamista voidaan pitää materiaalisesti hyväksyttävänä ja sääntelyn voidaan katsoa lisäävän oikeustur-

²⁵⁹ Puharinen 2017, s. 179. Ks. myös Weser -ratkaisu, kohdat 47–48 ja 50–51.

²⁶⁰ Hepola 2007, s. 215; Pietilä 1979, s. 195–200.

²⁶¹ Ks. Hepola 2005, s. 122–123, 137–138, 320–321, 375–376 ja 481. Ks. myös Pietilä 1979, s. 197–199. Luvan muutettavuutta rajoittaa osaltaan myös luottamuksensuojaan sekä hallintotoiminnan yhdenmukaisuuteen ja ennakoitavuuteen perustuva vaatimus ratkaisutoiminnan johdonmukaisuudesta. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaan julkinen ja yksityinen intressi on tasapainotettava niin, ettei yksityisen asemaan puututa enemmän kuin on julkisen edun kannalta välttämätöntä.

²⁶² Kuusiniemi ym. 2013, s. 80–81; Kauppila 2014 a, s. 54.

²⁶³ Kuusiniemi 2001, s. 236; Hollo 2010, s. 5; Kuusiniemi ym. 2013, s. 80–81.

²⁶⁴ Hepola 2005, s. 489.

²⁶⁵ Huomioon on kuitenkin otettava hallinnon lainalaisuudesta johdettava periaate siitä, ettei luvansaajan asemaa perusteita pyritä järkyttämään. Pokka 1991, s. 172.

vaa kokonaisuudessaan.²⁶⁶ Luottamuksensuojan ydin onkin lähtökohtaisesti siinä, ettei vesitalouslupaa muuteta perusteettomasti.²⁶⁷

Luvan pysyvyysuojaa vahvistavat kuitenkin esimerkiksi ympäristölupaan nähden vanhan vesilain säännökset, joiden tarkoituksena oli vesitaloushankkeiden jatkamisen turvaaminen luvanmyöntämisedellytyksenä olevien käyttöoikeuksien ja maa- ja vesialueisiin liittyvien oikeuksien menettämisestä huolimatta. Lisäksi pysyvyysuojaa on vahvistanut vesilain siirtymäsäännösten lähtökohta, jonka mukaan jo toteutettuun hankkeeseen sovelletaan aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä.²⁶⁸

Uuden vesilain valmistelussa kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, ettei vesitalousluvan pysyvyyden suojaamiseen ole enää aiempaa vastaavaa yhteiskunnallista tarvetta, vaan tarve on pikemminkin riittävien oikeudellisten keinojen luomiseen rakennettujen vesien ekologisen tilan parantamiseksi.²⁶⁹ Vesitalouslupien pysyvyysvaikutusta voidaan edelleen suhteellistaa luvan sisäisellä joustavuudella. Vesilain 3 luvun 20 §:n nojalla toistaiseksi voimassa olevaa lupaa koskevassa lupapäätöksessä voidaan määrätä hankkeen vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat lupamääräykset tarkistettavaksi määräajassa, jos tämä on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi.²⁷⁰ Tällöin lupapäätöksessä määrätään mahdollisen raukeamisen uhalla, mihin mennessä luvanhaltijan on saatettava yksilöityjen lupamääräysten ajantasaisuus lupaviranomaisen tutkittavaksi ja mitä selvityksiä on tällöin esitettävä. Määräaikainen tarkistamisvelvoite voi koskea vain vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevia lupamääräyksiä, ja säännöstä sovelletaan tilanteisiin, jotka luonteensa puolesta edellyttävät tarkistamista merkittävien haittojen välttämiseksi.²⁷¹ Sääntely mahdollistaa sen, että vesiolojen muutos hankkeen vaikutusten kohteena olevassa vesistössä voidaan ottaa huomioon luvan määräyksiä säännöllisin välein tarkistettaessa.²⁷² Vesienhoitosuunnitelmassa esitetyt seikat voivat tukea määräaikaisen tarkistamisvelvoitteen määrittämistä osana vesitalousluvan edellytysten harkintaa etenkin, jos hankkeesta aiheutuvia

²⁶⁶ Hepola 2005, s. 489.

²⁶⁷ Hepola 2005, s. 489.

²⁶⁸ Löyttyjärvi 2013, s. 42.

²⁶⁹ Täten tulisi pohtia vesitalouslupien muista luvista poikkeavan pysyvyysuojan tarvetta. YmVM 22/2010 vp, s. 12. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että vesivoiman omaisuudensuojaa koskevat ratkaisut oli tehty ennen PL 20.1 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden säätämistä. PeVL 61/2010 vp, s.3.

²⁷⁰ Määräaikaisen tarkistamisvelvoitteen määrittäminen vähentää osaltaan tarvetta myöntää lupa määräaikaisena tilanteissa, joissa hankkeen vaikutuksista ollaan epävarmoja. HE 277/2009 vp, s. 72.

²⁷¹ HE 277/2009 vp, s. 73.

²⁷² HE 87/2013 vp, s. 6.

negatiivisia vaikutuksia vesien tilaan tai ympäristötavoitteiden saavuttamiselle ei ole lupaharkinnassa voitu täysin poissulkea.²⁷³

Vesilain 3 luvun 22 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen voi hakemuksesta muuttaa kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia lupamääräyksiä, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.²⁷⁴ Olosuhteiden olennaiseksi muuttumiseksi on edellä todetusti katsottu esimerkiksi kalojen elinolosuhteiden ja veden laadun muutos sekä myös kalastoa tai kalatalousvelvoitteen tehokkuutta koskevan tiedon lisääntyminen.²⁷⁵ Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Kalastolle ei saa muuttamisesta aiheutua enemmän haittaa kuin aiemman velvoitteen perusteella. Ongelmallisinta on, ettei kalatalousvelvoitetta voida sisällyttää muutettavaan lupaan uutena velvoitteena, ellei siitä ole alkuperäisessä lupapäätöksessä määrätty.

Suomen vesilainsäädännössä lähtökohtana on ollut, että aikaisemmin voimassa olleita säännöksiä sovelletaan hankkeisiin, joihin on aiemman lain nojalla annettuun lupaan perustuen ryhdytty ennen uusien säännösten voimaantuloa. Hankkeiden lainmukaisuus ja niitä koskevat oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät aiemman lainsäädännön mukaisesti, jollei nimenomaisesti ole toisin säädetty. Uudessa vesilaissa lähtökohta on osittain säilytetty. Suomessa vaelluskalojen nousun estyminen, niiden silpoutuminen alasvaelluksen yhteydessä voimalaitosturbiineihin sekä vesivoimalupien vahva pysyvyysuoja johtavat siihen, että EU-oikeudessa asetettuja vaelluskalojen turvaamiseen liittyviä tavoitteita on vaikea saavuttaa nykyisin vesilain säännöksin. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että vesipuitedirektiivin 11 artikla asettaa nimenomaisen vaatimuksen tarkistaa patoamisluvat säännöllisesti ja saattaa ne tarvittaessa ajan tasalle.²⁷⁶

Toisin kuin ympäristölupaa, ei vesitalouslupaa voida peruuttaa vesipuitedirektiivin tavoitteiden perusteella, sillä hankkeen tulee menettää alkuperäinen merkityksensä vesilain 3 lu-

²⁷³ Varovaisuusperiaate tukee tarkistamismahdollisuutta, jos vaikutuksista on epävarmuutta lupaharkintatilanteessa. Varovaisuusperiaatteesta ks. Ekroos ym. 2010, s. 23 ja 548.

²⁷⁴ Kalatalousvelvoitteen muuttamista koskeva säännös lisättiin VVL:iin lakimuutoksella 467/1987. Perusteluissa todettiin, että kalanhoitovelvoitteet tai -maksut voivat ajan myötä osoittautua epätarkoituksenmukaiseksi, minkä lisäksi tutkimustieto ja teknistaloudelliset mahdollisuudet luovat edellytyksiä tarkoituksenmukaisten kalanhoitovelvoiteratkaisujen aikaansaamiseksi. Muutoksen tavoitteena ei ollut jo annettuihin lupiin liittyvien velvoitteiden yleisen tarkastamisen käynnistäminen vaan mahdollistaa aiempaa helpommin epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden velvoitteiden tai maksujen muuttaminen vastaamaan muuttuneita oloja. HE 266/1984 vp.

²⁷⁵ KHO 2004:98

²⁷⁶ Komissio 2015, s. 62-63.

vun 24 §:n mukaan, jotta raukeaminen olisi mahdollista luvanhaltijan tahdosta riippumatta. Arvioitaessa, onko hanke menettänyt merkityksensä, ei huomioida muita vesienkäyttöintressejä, eivätkä luvan myöntämisen edellytykset tule uudelleen tarkasteltaviksi.

Siihen, miten pitäisi suhtautua tilanteeseen, jossa vesitalouslupa perustuva hanke osoittautuu jälkikäteen vesilain vastaiseksi, eikä edes lupapäätöstä muotoamalla tai uusia velvoitteita lisäämällä voida poistaa vallitsevaa vesilain vastaista tilaa, ei vesilainsäädäntö tarjoa vastausta. Tämä ongelma on oikeuskirjallisuudessa aiheellisesti nostettu esiin. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa huomataan jälkikäteen, että hanke täyttää ehdottoman luvanmyöntämiseen soveltamisedellytykset.²⁷⁷ Weser-ratkaisussa annettujen kriteerien mukaan hankkeen heikentäessä vesimuodostuman tilaa tai vaarantaessa tilatavoitteiden saavuttamisen, tulisi tilanne tulkita tällaiseksi.²⁷⁸ Pokka on katsonut, että ehdottoman luvanmyöntämiseen sisältö tarkoittaa, että lupapäätös ei myöskään voi saada pysyvyyssuojaa tällaisiin tilanteisiin ja kysymykseen voisi mahdollisesti tulla jopa hallintolainkäyttölain (586/1996) 63 § päätöksen purusta.²⁷⁹

5.5 Vesiympäristön laatunormien suora soveltaminen ja välitön vaikutus

EU-direktiivit jättävät jäsenvaltioille harkintavaltaa direktiivin edellyttämän lopputuloksen toteuttamiseksi. Lähtökohtaisesti direktiivin velvoitteista säädetään siis kansallinen laki. EU:n sekundäärinormeilla, myös direktiiveillä, voi kuitenkin olla myös välitön vaikutus tilanteessa, jossa kansallisesti säädetty laki ei täysimääräisesti pane täytäntöön direktiivin säännöksiä.²⁸⁰ Välitön vaikutus kohdistuu lähtökohtaisesti vain valtioon. On tosin myös katsottu, että ympäristöoikeudessa tällaista rajausta ei voida pitää täsmällisenä, eikä se vastaa käytännön tarpeisiin.²⁸¹

Direktiivi ei saa välitöntä vaikutusta kokonaisuudessaan, mutta oikeuskäytännössä on vahvistettu, että sen yksittäiset riittävän täsmälliset ja ehdottomat säännökset voivat olla välittömästi vaikuttavia.²⁸² Kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset voivat tällaisissa tilanteissa soveltaa suoraan direktiivin säännöksiä. Suora sovellettavuus kuitenkin edellyttää, että direktiivin säännökset ovat ehdottomia ja täsmällisiä. Lähtökohtaisesti Direktiivin implementoinnin täytäntöönpano aika on tullut kulua myös umpeen. Tämä on katsottu syyksi,

²⁷⁷ Pokka 1991, s. 220.

²⁷⁸ Ks. KHO 2017:87.

²⁷⁹ Pokka 1991, s. 220.

²⁸⁰ 9/70 Grad (1970) ECR 825, 33/70 SACE (1970) ECR 1213 ja 41/74 Van Duyn (1974) ECR 1338.

²⁸¹ Kokko 2011, s. 488-489.

²⁸² Esim. 71/85 Federatie Nederlandse Vakbeweging (1986) ECR 3855.

joka poistaa direktiiviin liittyvän jäsenvaltion harkintavallan ja näin ollen esteen välittömän vaikutuksen soveltamiselle.²⁸³

Ottaen kuitenkin huomioon sen, että vesipuitedirektiivin velvoitteiden asiallinen soveltamisala ja luonne olivat pitkään ennen Weser-ratkaisua epäselviä, ei näyttäisi perustellulta esittää, että vesipuitedirektiivin lupaharkintaa koskevilla aineellisilla velvoitteilla olisi suoraa vaikutusta lupien pysyvyyteen.

Vesipuitedirektiivistä ei myöskään käy ehdottomasti ja täsmällisesti ilmi velvoitteiden soveltuminen vesitaloushankkeiden jälkivalvontaan.²⁸⁴ On katsottu, että vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 alakohdasta, tulkittuna yhdessä 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, ei käy selvästi ilmi yksittäisten lupien myöntämisen ja tarkistamisen reunaehdot ympäristötavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä. Näin ollen se ei näyttäisi täyttävän suoran sovellettavuuden edellyttämiä ehdottomuuden ja täsmällisyyden kriteerejä.²⁸⁵ Lisäksi on katsottu, että esimerkiksi Weser-ratkaisussa esitetty kielletyn heikentämisen muodostuminen jo yhdenkin laadullisen tekijän heikentymisen vuoksi, ei käy vesipuitedirektiivistä ilmi siten, että niillä olisi välitöntä vaikutusta toiminnanharjoittajiin.²⁸⁶

5.6 Vesiympäristön laatinormien tulkintavaikutus

Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan EU-oikeuden tulkintaa, jossa kansallisia säädöksiä tulkitaan EU-oikeuden tarkoituksen, sisällön ja yleisten oikeusperiaatteiden kanssa mahdollisimman yhteensopivalla tavalla. Tämä korostuu erityisesti direktiivejä tulkittaessa ja tilanteissa, joissa EU-oikeus ei saa välitöntä vaikutusta, tai joissa se ei kelpaa muutoin oikeudellisen ratkaisun perustaksi.²⁸⁷ Oikeuskäytännössä on katsottu, että kansallisten viranomaisten tulee vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä sopusoinnussa EU-oikeuden vaatimusten kanssa.²⁸⁸

Toisin kuin EU-oikeuden suoran soveltamisen osalta, tulkintavaikutuksen ei ole katsottu estyvän siksi, että implementoinnin määräaika olisi vielä jäljellä.²⁸⁹

²⁸³ 26/62 van Gend & Loos (1963) ECR 1; Costa v ENEL (1964) ECR 585

²⁸⁴ Puharinen 2017, s. 199.

²⁸⁵ Ks. C-165/09–167/09 Groningen (2011) Kok. I-04599, kohdat 97–98.

²⁸⁶ Raitio 2013, s. 260.

²⁸⁷ Raitio 2013, s. 265.

²⁸⁸ Ks. esim. 14/83 Von Colson (1984) ECR 1891 ja 157/86 Mary Murphy (1988) ECR 673.

²⁸⁹ Raitio 2013, s. 265.

EU-oikeuden tulkinnassa on katsottu painottuvan tavoiterationaalinen ja teleologinen tulkinta.²⁹⁰ Lisäksi ympäristöoikeuden osalta keskeisenä on nähty myös systeemitavoitteellinen tulkinta.²⁹¹ Yhteenvedona voidaan todeta, että tulkinnassa korostuu erityisesti EU-säädöksen tarkoitus.²⁹²

Vesimuodostumaa fyysisesti muuttavien vesitaloushankkeiden vesilupien säännöllistä tarkastelua ja tarkistamista edellytetään vesipuitedirektiivissä. Toiminnan aiheuttaessa vesimuodostuman tilan heikkenemisen tai sen vaarantaessa vesimuodostuman tilatavoitteiden saavuttamisen, ei lupaa voida myöntää EU-oikeuden yksiselitteisen tulkinnan valossa. EU-oikeuden mukainen tulkinta ja ympäristötavoitteiden saavuttaminen voi edellyttää myös vanhojen hankkeiden aiheuttaman kuormituksen edelleen rajoittamista.²⁹³

Tulkintavaikutuksen soveltamisalan on katsottu olevan kuitenkin sikäli rajallinen, että esimerkiksi oikeusvarmuuden periaate sekä taannehtivan lainsäädännön kielto saattaa estää tämän vaikutuksen.²⁹⁴ Merkityksellistä on, milloin hankkeen haitalliset vaikutukset ilmenevät. Oikeuskäytännössä on katsottu, että taannehtivuuskiellon vuoksi heikentämiskieltoa ja tilatavoitteen saavuttamisen kieltoa sovelletaan ennen velvoitteiden voimaantuloa aloitettuihin hankkeisiin vain silloin, kun tällaiset haitalliset seuraukset ilmenevät vasta velvoitteiden tultua voimaan.²⁹⁵

Tulkintavaikutuksen käyttöalaa rajoittaa pitkälti se, ettei lain tulkinnallakaan voida päätyä lain vastaiseen tulkintaan eli EU-oikeuden tulkintavaikutukseen ei sisälly *contra legem* -tulkintaa, joka olisi selvästi vastoin asiassa sovellettavaa kansallista sääntelyä. Viranomaisen toimivalta asettaa näin ollen rajat tulkinta- ja harkintavallalle. Toisaalta viranomaistenkin tulee toimissaan tarvittaessa huomioda EU-oikeuden etusija ja jättää soveltamatta EU-oikeuden selvän säännöksen kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevat kansallisen lainsäädännön säännökset.²⁹⁶

²⁹⁰ Kuusiniemi 2001, s. 172–173.

²⁹¹ Ks. Soininen 2014; Soininen 2016, s. 220–226.

²⁹² Ojanen 2010, s. 48–51; Määttä 2011, s. 218–221. Ympäristötavoitteiden tiukkaan velvoittavuuteen päädyttiinkin Weser-ratkaisussa tavoiterationaalisen teleologisen tulkinnan kautta. Ks. Weser-ratkaisu, kohdat 62–63 ja 65–66.

²⁹³ Puharinen 2017, s. 200.

²⁹⁴ Raitio 2013, s. 266. Ks. myös 80/86 Kolpinghuis Nijmegen (1988) ECR 3987.

²⁹⁵ Ks. C-379/08–C-380/08 ERG ym. (2010), kohdat 33–34; C-529/15 Folk (2017), kohdat 23 ja 31–34.

²⁹⁶ Mäenpää 2011, s. 121.

Tulkintavaikutuksella ei myöskään lähtökohtaisesti katsota olevan sellaista vaikutusta, että viranomainen voisi laajentavasti tulkita kansallista normia esimerkiksi yksityisen vahingoksi tai rikosoikeudellisen vastuun perustavalla tavalla.²⁹⁷

Vesitalousluvassa voidaan määrätä, että se on tarkistettava määräajoin. Veden säännöstelylupien osalta on pitkään, jo vuodesta 1990 lähtien ollut käytössä määräaikaisten tarkistamisvelvoitteet, joiden yhteydessä on voitu ottaa huomioon vesiekosysteemeille aiheutuvat haitalliset vaikutukset.²⁹⁸ Kuitenkin suurin osa nykyisistä säännöstelyluvista on myönnetty ennen lakimuutosta, joten lähes kaikki voimassa olevista säännöstelymääräyksistä ovat luvan tarkistamisvelvoitteen ulkopuolella, ja määräykset perustuvat edelleen hanketta suunniteltaessa käytettävissä olleeseen tietoon vesistön hydrologisista olosuhteista.²⁹⁹ Lupaa voidaan kuitenkin tarkistaa, jos jokin vesilain tarkistamisedellytyksistä täyttyy.

Heikentämiskiellon ja tilatavoitteiden saavuttamisen vaarantamiskiellon voitaisiin katsoa olevan intressivertailua suoritettaessa sellaisia haittoja, että ne määrittävät intressivertailun lopputulosta hankkeen hyödyistä riippumatta.³⁰⁰ Näin ollen on ainakin vesilain 3 luvun 21 §:n osalta katsottu, että vesimuodostuman tilan heikentäminen tai tilatavoitteen saavuttamisen vaarantaminen voidaan nähdä ennakoimattomiksi haitoiksi tai olosuhteiden muutoksen vuoksi aiheutuvaksi haitalliseksi vaikutukseksi, jolloin vesitalouslupan pysyvyys suojaan voitaisiin puuttua.³⁰¹ Nähdäkseni estettä ei olisi tulkita samoin myös kalatalousmääräyksiin muuttamista koskevaa vesilain 3 luvun 22 § olosuhteiden olennaiseen muutokseen perustuen.

Vaikka vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden tehokas toteutuminen edellyttäisi esimerkiksi kalatalousvelvoitteen määrittämistä sellaiseen vesitalouslupaan, johon sitä ei alun perin ole sisällytetty, ei tulkintavaikutuksenkaan avulla voida päätyä sellaiseen lopputulokseen, joka olisi täysin kansallisen lain vastainen.

Kuten aikaisemmin on todettu, vesitalouslupan pysyvyys suojan ulottuvuus muodostuu lopulta aineellisten säännösten kautta. Vesitalouslupan haltijan luottamuksensuoja tiivistyy

²⁹⁷ Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA (1990) C-106/89: Ratkaisusussa katsottiin, että kansallista lakia voidaan tulkita direktiivin mukaisesti myös yksityisen vahingoksi, vaikka direktiiviä ei ollut vielä edes implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön. Tällainen tulkinta johti osittaiseen mitätöimis-seuraamukseen. Mäenpää on katsonut, että oikeusvarmuuden periaate saattaa kuitenkin estää esimerkiksi hallintopäätöksen peruuttamisen tai korvausvastuun määrittelyn pelkästään EU-oikeuden tulkintavaikutuksen perusteella. Mäenpää 2011, s. 122.

²⁹⁸ HE 87/2013 vp, s. 6–7.

²⁹⁹ HE 87/2013 vp, s. 7.

³⁰⁰ Puharinen 2017, s. 201. Ks. myös KHO 2017:87.

³⁰¹ Puharinen 2017, s. 201. Ks. toisenlaisesta näkökulmasta Pärnänen 2012, s. 210.

siihen, että se voi luottaa etukäteen laissa säädettyihin edellytyksiin, joita myös sovelletaan asianmukaisesti.³⁰² Weser-ratkaisussa annettuja kriteerejä ei ole säädetty nimenomaisesti vesilaissa luvan pysyvyyden rajoittamisen perusteeksi.

Oikeusperiaatteet esimerkiksi oikeusvarmuus sekä suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate voivat rajoittaa tulkintavaikutusta.³⁰³ Koska Suomen hallinto-oikeudessa oikeusvoima ja etenkin hallintopäätösten pysyvyys vastaavat asiallisesti EU-oikeuden luottamuksensuojaperiaatteen tarkoitusta, ne ovat yleisenä rajoituksena puututtaessa myös EU-oikeutta soveltaen tehtyihin päätöksiin.³⁰⁴ Tulkintavaikutusta voi rajoittaa myös laillisuusperiaate. Viranomaisen toimien tulee perustua lakiin.³⁰⁵

Lähtökohtaisesti viranomaisen edellytykset puuttua muodollisesti lainvoimaiseen ja/tai oikeusvoimaiseen hallintopäätökseen määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan, ellei EU-oikeuteen sisälly niitä koskevia erityisiä normeja. Tätä kuitenkin rajoittaa se, että säännösten soveltaminen ei saa tehdä EU-säännösten toteuttamista mahdottomaksi.³⁰⁶

Edun muotoavan hallintopäätöksen pysyvyyttä rajoittaa siten se, että päätösten pysyvyys ja luottamuksensuoja eivät saa vaarantaa EU-oikeuden tehokasta toteuttamista.³⁰⁷ Hallintopäätöksen pysyvyyttä koskevan, kansallisen oikeuden mukaan määräytyvän oikeusvoimavaikutuksen tulkinnassa on huomioitava sama periaate. Oikeusvoiman vahvuuden määrittelyssä on suhteutettava toisiinsa yksityinen ja julkinen etu. Lisäksi julkisen edun ulottuvuutta arvioitaessa on näin ollen otettava huomioon myös EU:n intressit.³⁰⁸ Mäenpään mukaan nämä kaksi kriteeriä, tehokkuusperiaate ja unionin intressien täysimääräinen huomioon ottaminen, merkitsevät sitä, että päätöksen pysyvyydestä voidaan joutua joutumaan.³⁰⁹ EU-oikeuden tehokas toteuttaminen ja EU:n etujen turvaaminen voivat siten syrjäyttää luottamuksensuojanäkökohdat.³¹⁰

Vesipuitedirektiivin tulkintavaikutuksella saattaa siten olla osaltaan merkitystä kansallisten viranomaisten soveltaessa luvan pysyvyyteen kohdistuvia kansallisia säännöksiä, vaikka se näyttäytyykin ilmeisen ongelmallisena luottamuksensuojan näkökulmasta. Oikeussuojape-

³⁰² Hepola 2005, s. 489.

³⁰³ Mäenpää 2011, s. 121; Kauppila 2014a, s. 62.

³⁰⁴ Mäenpää 2011, s. 285.

³⁰⁵ Mäenpää 2011, s. 260–261.

³⁰⁶ Mäenpää 2011, s. 284–285.

³⁰⁷ Mäenpää 2011, s. 286, 292–293; Hepola 2005.

³⁰⁸ Mäenpää 2011, s. 286; 94/87 komissio v Saksa (1989) ECR I-00175, kohta 12.

³⁰⁹ Mäenpää 2011, s. 287.

³¹⁰ Kuusiniemi 2001, s. 233.

riaatteiden ja oikeusjärjestyksen tavoitteiden ristiriitatilanteissa kyse on näin ollen viime kädessä punnintaratkaisusta, joka olisi kuitenkin selvyyden nimissä syytä ratkaista lainsäädännöllä.³¹¹

³¹¹ Soininen 2014, s. 138–140.

6. KATSAUS RUOTSIN VESILAINSÄÄDÄNTÖÖN

6.1 Ruotsin vesilainsäädännön historiallinen konteksti

Ruotsin ensimmäinen kattavammin vesitalousasioita säätelevä laki oli vuoden 1918 vesilaki (vattenlag, 1918:523). Laki sisälsi pääasiassa vesivarojen hyödyntämistä koskevaa sääntelyä, mutta siihen sisältyi myös tiettyjä suojatoimenpiteitä, esimerkiksi jätevesipäästöihin liittyen.³¹² Vuonna 1983 (1983:291) annetussa vesilaissa sääntely keskittyi vuoden 1918 lain tavoin vesitaloushankkeiden taloudelliseen puoleen, mutta lakiin sisällytettiin myös muita intressejä, kuten kalastusta ja luonnonsuojelua, turvaavaa sääntelyä.³¹³ Lain aineellinen ja menettelyllinen sääntely ei kuitenkaan muuttunut siinä määrin, että suurta muutosta lain tulkinnassa ja soveltamisessa olisi tapahtunut aikaisemmin vallinneeseen oikeustilaan nähden.

Vuoden 1983 vesilaki sisällytettiin uuteen ympäristökaareen (miljöbalk, 1998:808)³¹⁴ suurelta osin muuttumattomana ja osa sen aineellisista ja menettelyllisistä säännöksistä on siis peräisin jopa vuoden 1918 vesilaista. Nähdäkseni vesilainsäädännön integroinnissa osaksi ympäristökaarta on paljon samoja aineksia Suomen uuden vesilain säätämisen kanssa, jossa vanhat menettelysäännökset pitkälti säilytettiin.³¹⁵ Näin ollen myös lain vanhat vesitaloushankkeita koskevat valmistelutyöt ja oikeuskäytäntö tulivat osaltaan sovellettaviksi myös ympäristökaaren tultua voimaan, mikä on puolestaan vaikuttanut nykyaikaisten ympäristövaatimusten ja -periaatteiden soveltamisen vaikeuksiin Ruotsin lainsäädännössä.³¹⁶

Ruotsissa EU:n vesienhoidon ympäristötavoitteiden huomioiminen toteutettiin erityisillä ympäristölaatuunormeilla.³¹⁷ Ympäristölaatuunormeista säädetään ympäristökaaressa (miljöbalk, 1998:808), vesihallintoasetuksessa (vattenförvaltningsförfordning, 2004:660) sekä Ruotsin meri- ja vesiviranomaisen (Havs- och vattenmyndigheten) ja Ruotsin geologisen tutkimuslaitoksen määräyksissä (föreskrifter). Ruotsi jaettiin viiteen vesipiiriin ja vesiviranomaiset toimivat vesipiireissä osana alueellisia lääninhallituksia. Kuten Suomessa, on

³¹² RP 1981/82:130, s. 65.

³¹³ RP 1981/82:130, 66-67.

³¹⁴ Miljöbalkiin yhdistettiin vuonna 1999 runsaasti muutakin sektorilainsäädäntöä, kuten ympäristönsuojelulaki (miljöskyddslagen, 1969:387), terveydensuojelulaki (hälsoskyddslagen, 1982:1080), laki kemiallisista aineista (lag om kemiska produkter, 1985:426) sekä luonnonvaralaki (lag om hushållning med naturresurser, 1987:12).

³¹⁵ Ks. Suomen osalta jakso 2.2.

³¹⁶ Södersap – Petterson 2019, s. 8.

³¹⁷ Ks. Belinskij ym. 2018, s. 38–39.

myös Ruotsissa paljon vesimuodostumia: noin 23 000 pintavesimuodostumaa ja noin 3 000 pohjavesimuodostumaa.³¹⁸

6.2 Vesitalouslupien pysyvyssuojasta Ruotsin lainsäädännössä

Hepolan selvityksen mukaan Ruotsin hallinto-oikeuden yleisten oppien peruskäsitteet poikkeavat jonkin verran omistamme. Viranomaisen päätöksen oikeusvoiman osien, sitovuuden ja pysyvyyden, ymmärtämiseksi tulisi Hepolan mukaan ymmärtää ensinnäkin se, miten nykyisin vallitsevaan oikeustilaan esimerkiksi oikeutta luovan hallintopäätöksen pysyvyydestä on päädytty.³¹⁹

Ruotsin hallintolaissa (1986:223)³²⁰ tai hallinnollisesta menettelystä annetussa laissa (1971:291)³²¹ ei ole hallintopäätösten oikeusvoimavaikutusta koskevia nimenomaisia sääntöjä. Sen sijaan hallinto-oikeuden oikeusvoima käsitettä on kehitetty oikeustieteen ja -käytännön kautta.³²²

Oikeusvoiman ulottuvuuden on katsottu vaihtelevan riippuen päätöksen tyypistä. Ruotsin lainsäädännössä voidaan lähtökohtaisesti erottaa neljä erityyppistä hallintopäätöstä:

1. Päätökset, jotka ovat samankaltaisia tuomioistuinten ratkaisujen kanssa, ovat periaatteessa järkkymättömiä ja niiden oikeusvoimavaikutus muodostuu vastaavaksi kuin yleinen siviiliprosessuaalinen oikeusvoima. Esimerkkeinä tällaisista päätöksistä mainitaan erilaiset kurinpitoseuraamukset.
2. Päätökset, joiden määräyksillä ja kielloilla ei lähtökohtaisesti ole negatiivista oikeusvoimavaikutusta. Viranomainen voi siten tarvittaessa muuttaa tällaista päätöstä yksilön eduksi tai haitaksi.
3. Erilaiset hylkäyspäätökset, joissa hakija voi tehdä uuden hakemuksen aikaisemmasta hylkäyspäätöksestä huolimatta. Viranomainen voi poiketa aikaisemmasta päätöksestään, jos hakija kykenee osoittamaan tiettyjä uusia olosuhteita, mutta myös muuttumattoman ai-neiston suhteen, jos näkemys asian suhteen muuttuu.
4. Edunsoovat hallintopäätökset, joihin sisältyy yleensä negatiivinen oikeusvoimavaikutus.³²³

³¹⁸ Belinskij ym. 2018, s. 38.

³¹⁹ Hepola 2005, s. 169.

³²⁰ Förvaltningslag (1986:223).

³²¹ Förvaltningsprocesslag (1971:291).

³²² SOU 2013:69, s. 165.

³²³ SOU 2013:69, s. 166-167.

Viranomaisen antamalla päätöksellä katsotaan olevan positiivinen oikeusvoimavaikutus niiden päätösten osalta, joita viranomainen voi käyttää myöhempien päätösten tukena. Esimerkiksi ennakkoilmoitukseen veroasioissa sisältyy lähtökohtaisesti positiivinen oikeusvoimavaikutus.³²⁴

Ympäristökaari mahdollistaa luonteeltaan edunsaavat hallintopäätökset. Tästä yleisestä lähtökohdasta esitetään kuitenkin kolme lainsäädännöllistä poikkeusta; jos päätökseen liittyy peruuttamisvaraus, jos muutosta voidaan perustella esimerkiksi turvallisuussyihin vedoten tai jos päätös perustuu hakijan antamaan harhaanjohtavaan tietoon. Vesistötoimikunnan mietinnössä todetaan, että poikkeamista tulisi mahdollisesti tulevaisuudessa arvioida myös tilanteessa, jossa annettu päätös on luonut pysyvän ja muuttamattoman oikeustilan.³²⁵ Hallintolakilautakunta katsoi, että edellä mainitusta neljännessä poikkeustilanteesta voitaisiin tarvittaessa säätää erityislaille, mutta hallintolaissa olisi perusteltua pysyttää kolmen poikkeuksen pääsääntö.³²⁶

Yleisestä Ruotsalaisesta siviiliprosessuaalisesta oikeusvoimaopista eroten hallintopäätöksen negatiivinen oikeusvoima käsitteenä liittyy lähtökohtaisesti siihen, onko asiasta mahdollista tehdä uusi päätös, joka muuttaa olennaisesti aikaisempaa päätöstä. Vesistötoimikunta on mietinnössään katsonut, että pysyvyyttä tulee tämän osalta tarkastella lähtökohtaisesti lainsäädännön aineellisesta näkökulmasta.³²⁷ Luvan pysyvyyden tai muutettavuuden voidaan siis katsoa rakentuvan, kuten Suomessakin, lainsäädännön aineellisten säännöksiä tulkinnan mukaisesti.

Perinteisesti Ruotsin oikeuskäytännössä myönnetty vesilupa on tarkoittanut taattua oikeutta harjoittaa toimintaa luvan edellytysten mukaisesti riippumatta siitä, milloin vesilupa on annettu.³²⁸ Pysyvyyteen on katsottu vaikuttaneen se, että vesiluvulle ei ole asetettu lainsäädännössä määräaikaa ja niiden tarkistamisesta on vastannut tuomioistuimien.³²⁹ Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että Ruotsissa on osoittautunut vaikeaksi panna täytäntöön ympä-

³²⁴ SOU 2013:69, s. 165.

³²⁵ SOU 2013:69, s. 167.

³²⁶ SOU 2010:29, s. 590.

³²⁷ SOU 2013:69, s. 166.

³²⁸ Södersap – Petterson 2019, s. 10. Ks. MÖD M 5040-05, 2006-06-15; MÖD M 5256-08, 2009-08-25. Toisaalta jo vuoden 1977 vesilain esitöissä huomautettiin, ettei myönnetystä luvasta saa tulla pysyvää estettä tarkoituksenmukaiselle kehitykselle ja tarve muutoksien tekemiseen voi seurata esimerkiksi teknisestä kehityksestä tai kalastus- ja luonnonsuojelueduista. SOU 1977:27, s. 178. Ks. myös Pokka 1991, s. 62-65.

³²⁹ SOU 2014:35, s. 132.

ristönlaatunormien vaatimuksia sellaisten vesitaloushankkeiden osalta, jotka toimivat edelleen vanhojen vesilupien perusteella.³³⁰

Lisäksi Ruotsin vesilainsäädännössä lähtökohtana on ollut se, että luvanhaltijan ja muiden asianosaisten oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät lupaa annettaessa voimassa olleen lainsäädännön mukaan. Hepola on todennut asiasta osuvasti, että sekä Suomen että Ruotsin vesioikeudessa on totuttu ikään kuin ”jäädättämään” luvanhaltijan ja muiden asianosaisten oikeusasemat luvan myöntämisellä, joka on johtanut siihen, että mahdollisiin ristiriitatilanteisiin joudutaan soveltamaan aiemmin voimassa ollutta lainsäädäntöä.³³¹

Vesipuitedirektiivin ympäristönlaatunormien kannalta huomionarvoista on lisäksi, että tilanteissa, joissa vesitalouslupanhaltija on hakenut esimerkiksi pidennystä johonkin vesitalouslupan määräykseen, myös muutosmenettely on rajoittunut koskemaan vain haluttuja muutoksia tai laajennuksia. Maa- ja ympäristöasioiden muutoksenhakutuomioistuimen (Mark och miljööverdomstolen) oikeuskäytännössä on katsottu, että näissä tilanteissa keskitytään vain niihin määräyksiin, joihin haetaan muutosta.³³² Vesiluvalla sallitun toiminnan ympäristövaikutukset eivät näin ollen ole tulleet automaattisesti lupaa muutettaessaan uudelleen arvioitavaksi. Oikeuskäytännön mukaan lainsäädännölliselle tuelle olisi tarvetta, jotta olemassa olevien lupien ympäristövaikutusten uudelleentarkastelu olisi laajemmin mahdollista.³³³ Tämä on puolestaan johtanut siihen, että vesilupiin on voitu myöntää melko huomattaviakin muutoksia ja lisäyksiä ilman yleistä hankeen ympäristövaikutusten arviointia.³³⁴ Tilanne vastaa osittain Suomessa tehtävää vesivoimalaitoksen saneerausta. Tällöin merkitystä on sillä, tarvitaanko saneerausta varten uusi vesitalouslupa vai muutetaanko olemassa olevaa lupaa. Jos uutta lupaa ei tarvita, ei myöskään esimerkiksi kalatalousmääräyksiä voida lähtökohtaisesti uudelleen arvioida.

Vaikka voimassa olevia lupia on Ruotsin lainsäädännön mukaan ollut mahdollista tarkistaa vesistön tilan parantamiseksi, on menettely ollut kallista ja monimutkaista, eikä se ole tarjonnut juurikaan kannustimia luvanhaltijoiden näkökulmasta. Södersap katsoo, että tarkistuksen suorittamiseen tarvittavat hallinnolliset resurssit ovat olleet niin huomattavat, että sen vuoksi vain murto-osa monista vanhoista vesiluvista vastaa nykyaikaisia ympäristövaa-

³³⁰ Södersap – Petterson 2019, s. 9.

³³¹ Hepola 2017, s. 25.

³³² MÖD 2010:52

³³³ MÖD 2010:52

³³⁴ Södersap - Petterson 2019, s. 9.

timuksista.³³⁵ Kustannuksia on lisännyt myös se, että luvanhaltijoilla voi olla oikeus huomattaviin vahingonkorvauksiin vesivoimatuotannon arvon laskiessa ympäristövaatimusten täyttämisen vuoksi.³³⁶

Suomen tavoin Ruotsissa vesitalouslupien pysyvyysuoja on mielletty pilaamislupia vahvemmaksi.³³⁷ Niin sanottua rakenteellista pilaantumista aiheuttavien vesitaloushankkeiden (vattenverksamhet) pysyvyysuoja on ollut vahvempi kuin päästöperusteista pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen (miljöfarliga verksamhet).³³⁸

EU-oikeuden vaikutusta vesilupien pysyvyyteen tarkasteltiin Ruotsin korkeimmassa oikeudessa vuonna 2013. Tuolloin korkein oikeus linjasi Bunge-ratkaisussaan³³⁹, että riippumatta aikaisemmasta luvanmyöntämispäätöksestä, hankkeen kaikista ympäristövaikutuksista on tehtävä täydellinen arvio myös myöhemmässä lupamenettelyssä, jos EU:n lainsäädäntö niin edellyttää. Arviointi voi johtaa jopa siihen, että hankkeelle ei lopulta myönnetä lupaa toiminnan jatkamiselle, jos se on tarpeen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ja EU:n oikeuden tehokkaan toteutumisen (effect utile) varmistamiseksi.³⁴⁰ Vaikka Bunge-ratkaisussa käsiteltiin nimenomaan EU:n lainsäädännön vaikutuksia Natura 2000 -alueen suojelemiseen, sillä on Södersapin näkemyksen mukaan todennäköisesti merkitystä myös vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden turvaamisessa yleisesti.³⁴¹

Lisäksi kuten Suomessa, on myös Ruotsin lainsäädäntötyössä tunnistettu se tosiasia, että muuttuvat olosuhteet, tekniikan kehitys ja lisääntynyt tieto ympäristöstä voivat johtaa muuttuviin ja tiukentuviin ympäristövaatimuksiin, jonka takia myös lupien uudelleenarviointi voi olla tarpeellista.³⁴²

Ruotsin vesistötoimikunnan mietinnössä vesilainsäädännön uudistamiseen liittyen todetaan, että vesilupa tarjoaa sen haltijalle oikeudellista suojaa siinä mielessä, että uusia vaatimuksia tai määräyksiä ei luvanhaltijalle voida asettaa ilman laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä, mutta tietyissä tilanteissa lupaa on kuitenkin voitava tarkastella esimerkiksi

³³⁵ Södersap - Petterson 2019, s. 10.

³³⁶ Miljöbank 31:20 § & 31:22 §

³³⁷ Ks. Söderasp 2018, s. 77; Salila 2018, s. 31.

³³⁸ Pärnänen 2012, s. 210.

³³⁹ HD 2013-06-18, T 3158-12.

³⁴⁰ HD 2013-06-18, T 3158-12. Kohdat 20-24.

³⁴¹ Södersap - Petterson 2019, s. 11.

³⁴² SOU 2013:69, s. 162.

kestävän kehityksen tavoitteiden ja ympäristöä koskevien periaatteiden, etenkin saastuttaja maksaa -periaatteen ja ennalta varautumisen periaatteen valossa.³⁴³

Mietinnössä tunnistetaan myös EU:n oikeuden vaikutus sen asettaessa yhä suurempia vaatimuksia vesitaloushankkeiden osalta. Nykyaikaisen ympäristölainsäädännön kehitys puoltaa ”vähemmän jäykkää” näkemystä luvan oikeudellisista vaikutuksista, ja näkemys siitä, että toistaiseksi voimassa oleva lupa sääntelee kaikkia luvanhaltijan velvoitteita, on mietinnön mukaan jossakin määrin vanhentunut.³⁴⁴

Myös Ruotsissa vesitalouslupan pysyvyyttä tulee tarkastella aineellisen lainsäädännön näkökulmasta eli tulkitsemalla lainsäädännön normeja, jotka oikeuttavat puuttumaan myönnettyyn vesitalouslupaan, ei siis vain oikeusvoimaoppiin nojautuen. Niin Suomessa kuin Ruotsissakin on vesitalouslupien muutettavuuteen liittyvä aineellinen sääntely muodostunut suhteellisen jäykäksi, mikä on osaltaan muokannut pysyvyyssuojasta vahvan.

6.3 Uutta lainsäädäntöä vesilupien muuttamiseen liittyen

Vesitalouslupien muuttamiseen liittyen tuli Ruotsissa voimaan uutta sääntelyä alkuvuodesta 2019. Muutoksien tarkoituksena oli vesienhoidon ympäristötavoitteiden parempi noudattaminen ja muutoksia tehtiin ympäristökaaren lisäksi useisiin muihin lakeihin.³⁴⁵ Uudistuksella tavoiteltiin vanhojen vesitalouslupien lupaehtojen päivittämistä niin, että ne noudattaisivat ympäristökaaren uusia vaatimuksia.³⁴⁶ Uudistuksella vesivoimahankkeita saatetaan asteittain tarkistamismenettelyn piiriin. Tarkistusprosessissa otetaan huomioon niin kutsutut Weser-kriteerit, eli tarkistettua lupaa ei voida myöntää, jos toiminnan seurauksena vesimuodostuman tila heikkenee tai hanke vaarantaa vesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen.³⁴⁷

Uudistuksen taustalla vaikuttavat komission Ruotsiin kohdistamat valvontatoimet. Komissio on antanut Ruotsille esimerkiksi virallisen huomautuksen vuonna 2016 vesipuitedirektiivin puutteellisesta toimeenpanosta. Komissio kritisoi Ruotsin lupasääntelyä lupien myöntämisen ja muuttamisen osalta. Komissio kiinnitti huomiota, ettei lainsäädännöstä käynyt ilmi vesienhoidon ympäristötavoitteiden velvoittavuus. Lisäksi komission mukaan hankekohtaisten poikkeusten soveltaminen ja lupaharkinta muodostivat ongelmallisesti

³⁴³ SOU 2013:69, s. 162.

³⁴⁴ SOU 2013:69, s. 163.

³⁴⁵ Belinskij ym. 2019, s. 21.

³⁴⁶ RP 2017/18:243.

³⁴⁷ Promemoria ”Vattenmiljö och vattenkraft” 2017, s. 118–127 ja 144–146.

erillisen sääntelykokonaisuuden, eikä Ruotsin järjestelmä sisältänyt riittäviä jälkivalvontamekanismeja olemassa olevien lupien tarkastamiseksi.³⁴⁸ Komissio on tämän jälkeenkin ottanut kantaa Ruotsin sääntelyyn todeten, että Ruotsin lainsäädäntö on puutteellinen vesivoimalupien ja vesienhoidon ympäristötavoitteiden näkökulmasta.³⁴⁹ Erityisen ongelmallisenä komissio on pitänyt aikanaan myönnettyjen vesivoimalaitosten lupia, joissa ei ole otettu huomioon direktiivin myötä muuttunutta tilannetta.³⁵⁰

Uuden ympäristökaaren 11 luvun 27 §:n mukaan vesiluvat eivät saa jatkossa olla 40 vuotta vanhempia.³⁵¹ Kaikki vesivoimahankkeiden luvat siis tarkastetaan tämän määräajan kuluttua.

Ympäristökaaren 28 §:ssä ja tarkemmin vesiasetuksessa (föroddning om vattenverksanheter, 1998:1338) säädetään nykyään puolestaan suunnitelmasta, joka käsittelee lupien päivittämistä, aikataulua sekä vesienhoitointressien yhteensovittamista. Vesiasetuksen mukaan Ruotsin meri- ja vesiviranomainen yhdessä energia- ja voimaverkkoviranomaisen kanssa valmistelevat suunnitelman, jonka avulla pyritään yhteensovittamaan ympäristötavoitteet ja vesivoimatuotanto. Vesimuodostumien luokittelun ja ympäristönlautunormien tarkistaminen lupien päivittämisen yhteydessä on nykyään myös mahdollista.

Muutoksen myötä myös oikeus korvaukseen luvan tarkistamisen seurauksena aiheutuvasta vesivoimahyödyn menetyksestä poistui. Aikaisemminkin korvausta on voitu tosin rajoittaa siten, että toiminnanharjoittaja on ollut velvollinen sietämään 20 %:n vesivoimahyödyn menetyksen. Muutokseen sovelletaan kymmenen vuoden siirtymäaikaa, näin ollen korvausta on mahdollista saada vielä vuoteen 2029 asti. Lakimuutosta koskeneen hallituksen esityksen mukaan Ruotsin perustuslaki ei asettanut estettä korvaussääntelyn poistamiselle, mutta edellä mainittu siirtymäaikasääntely on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi.³⁵²

Vesivoimatuotannon mukauttamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan jatkossa lähtökohteisesti toiminnanharjoittajan yhteisellä rahastolla, johon tullaan 20 vuoden aikana ohjaamaan enintään 10 miljardia kruunua kustannusten kattamista varten. Yhteisvastuun katsotaan voivan mahdollistaa myös sellaiset pienimuotoiset vesitaloushankkeet, joihin muutok-

³⁴⁸ Komissio 2016. Kompletterande formell underrättelse – Överträdelse nummer 2007/2239, Bryssel 30.9.2016.

³⁴⁹ SWD 2012 379 final.

³⁵⁰ RP 2017/18:243 s. 70.

³⁵¹ Lakiehdotukseen sisältyi aluksi 20 vuoden määräaika, joka sittemmin nostettiin 40 vuoteen. Ks. Promemoria: Vattenmiljö och vattenkraft 2017, s. 118–127 ja 144–146.

³⁵² Ks. RP 2017/18:243 s. 139

sen vaikutukset muutoin vaikuttaisivat suhteessa eniten. Muutos liittyy vuoden 2016 energiasopimukseen, johon liittyen esimerkiksi vesivoimalaitosten kiinteistöveroa alennettiin vesivoimalaitosten kärsimän haitan kompensoimiseksi.³⁵³

On selvää, että uudistuksen myötä myös vesitaloushankkeita ja ympäristövaarallisia toimintoja kohdellaan Ruotsissa pitkälti samojen periaatteiden mukaisesti.³⁵⁴ Vanhat vesivoimaluvat on lähtökohtaisesti tarkoitus saattaa nykyisten ympäristövaatimusten mukaisiksi ilman erityisiä korvauksia, mutta Euroopan komission tulkinnasta toimenpiteiden riittävyyteen liittyen ei toistaiseksi ole vielä tietoa.³⁵⁵

³⁵³ Salila 2018, s. 31.

³⁵⁴ Salila 2018, s. 31

³⁵⁵ Belinskij ym. 2019, s. 23 ja 53.

7. MYÖNNETTYYN VESITALOUSLUPAAN LIITTYVÄT VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

7.1 Ympäristöperusoikeus ja vesiluvan haltijan omaisuudensuoja

Vesienhoidosta ja perusoikeuksista puhuttaessa on syytä ottaa huomioon erityisesti perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin vuonna 1995 lisätty perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toisen momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksessä tarkoitettu kaikkien vastuu kattaa niin kansalaiset, yritykset kuin julkisen vallankin.³⁵⁶

Ympäristöarvojen lisäksi merkitystä on annettava myös muille tavoitteille ja arvoille. Joskus saatetaan joutua esimerkiksi punnitsemaan perustuslain 20 §:ssä ilmaistujen ympäristöllisten tavoitteiden suhdetta perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Omaisuudensuoja perusoikeutena on ollut osa suomen valtiosääntöä aina vuodesta 1919 lähtien. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan tulee säätää lailla.

Myös EU:n perusoikeuskirjan mukaan jokaisella on oikeus nauttia omasta omaisuudestaan ja käyttää omaisuuttaan, eikä toisen omaisuutta saa riistää, jollei yleinen etu sitä vaadi. Yleisen edun vaatiessa on lunastuksen tapahduttava laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja oikeudenmukaista korvausta vastaan. Lailla voidaan säännellä pakkolunastuksesta siinä määrin kuin se vain yleisen edun kannalta on välttämätöntä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä on oikeus nauttia omaisuudestaan, joka voidaan edellä mainituilta riistää vain julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen mukaisesti. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan valtioilla on oikeus säätää sellaisia lakeja, jotka ovat välttämättömiä yleisen edun nimissä tapahtuvan omaisuudensuojalla suojatun omaisuuden käytön valvomiseksi.

Omaisuudensuojan osalta, koskiensuojelulain säätämisen yhteydessä, perustuslakivaliokunta katsoi vesivoiman kuuluvan vesiluvan haltijan omaisuudensuojan piiriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan, jos toimenpiteet eivät estäneet omaisuuden normaalia, kohtuullista

³⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 66.

ja järkevää käyttöä, voitiin rajoituksista säätää tavallisella lailla.³⁵⁷ Merkitystä annettiin myös omaisuuteen puuttumisen asteelle ja esimerkiksi korvausjärjestelyille.³⁵⁸ Johtuen vesivoiman suuresta merkityksestä omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle, perustuslakivaliokunta katsoi rakentamiskiellon asettamisen vesistöön merkitsevän omaisuuden normaalini, kohtuullisen ja järkevänä pidettävän käyttötavan kokonaan kieltämistä.³⁵⁹ Vaikka vesivoimalaitoksen rakentamishankkeelle ei välttämättä olisikaan myönnetty vesitalouslupaa, rinnastui valiokunnan mukaan kiello rakentaa vesivoimalaitos valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen.³⁶⁰

Aihepiiriä on käsitelty myös vuonna 1994 vesilain uudistamisen yhteydessä.³⁶¹ Vesilakiin lisättiin tuolloin uusi 8 luvun 10 b §, jolla pyrittiin vähentämään aikaisemmin myönnettyjen vesilupien nojalla tapahtuvasta veden säännöstelystä vesiympäristölle ja sen käytölle aiheutuvaa haittaa. Säännös koski sekä vuoden 1961 vesilain että aikaisemmin voimassa olleen vesioikeuslain aikana myönnettyjä lupia. Säännöksen mukaan tarkistamisesta aiheutuvat edunmenetykset voitiin määrätä hakijan korvattaviksi. Korvaukset tuli maksaa valtion varoista, jos tarkistamisella ei pääasiassa ollut paikallista merkitystä. Säännöksen mukaan korvauksia voitiin myös sovitella ottaen huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen.³⁶²

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan luvanhaltijoiden ja muiden hyödynsaajien tuli sietää ilman korvausta vähäiset edunmenetykset. Lisäksi mahdollisessa sovittelussa voidaan perustelujen mukaan ottaa huomioon tarkistamisesta saatavat hyödyt ja siitä aiheutuvat edunmenetykset sekä aika, jonka hyödynsaaja on voinut käyttää säännöstelyä hyväkseen. Vanhoille vesivoimalaitoksille voisi näin ollen aiheutua selvästi enemmän korvaamatta jäävää hyödyn menetystä kuin uudemmille voimalaitoksille. Hallituksen esityksen mukaan korvauksia määrättäessä otettaisiin huomioon myös hankkeen uusimis- ja täydennysinvestoinnit.³⁶³

Niissä yhteyksissä, joissa koskiensuojelulakiin liittyvät kannanotot ovat tulleet myöhemmin käsiteltäviksi, on perustuslakivaliokunta korostanut, että lausunnot koskiensuojeluasi-

³⁵⁷ PeVL 18/1982 vp. s. 1.

³⁵⁸ PeVL 18/1982 vp. s. 1.

³⁵⁹ PeVL 18/1982 vp. s. 2; PeVL 8/1986 vp. s. 2.

³⁶⁰ Vesitalouslupan hakijalla ei ole minkäänlaista oikeutta korvaukseen, vaikka lupaa ei myönnettäisi.

³⁶¹ VL 553/1994.

³⁶² Ks. HE 17/1994 vp, s. 29.

³⁶³ HE 17/1994 vp, s. 31.

oissa on annettu ennen perusoikeusuudistusta ja ympäristöperusoikeuden säätämistä.³⁶⁴ Perustuslakivaliokunta on uudessa käytännössään tuonut selkeästi esiin sen, että edellä mainittu lainsäädännön muuttuminen on vaikuttanut perusoikeuksien punnintaan ja omaisuuden käyttörajoitusten arviointiin.³⁶⁵ Ennen perustuslakivaliokunnan kannan muutosta on myös oikeuskirjallisuudessa katsottu, että perustuslakivaliokunnan aikaisemmin omaksuma katsantokanta ei ole ollut enää ajanmukaista.³⁶⁶

Perusoikeusuudistuksen jälkeen vesivoiman rakentamisen valtiosääntöoikeudellista luonnetta ei ole juurikaan käsitelty perustuslakivaliokunnassa.³⁶⁷ Aihetta on kuitenkin sivuttu muun muassa vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistamisen esitöissä, jossa perustuslakivaliokunta katsoi niin ikään, että omaisuudensuojaan liittyvä omaisuuden käyttörajoitusten arviointi ei enää perusoikeusuudistuksen jälkeen perustunut samoihin lähtökohtiin.³⁶⁸ Esiityksen säännökseen, joka koski uuden pysyvän käyttöoikeuden myöntämistä toiselle kuuluvaan vesivoimaan, ei valiokunta ottanut kantaa. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin esityksen voimaantulosäännöksen yhteydessä, jossa oli osaltaan myös kysymys oikeudesta käyttää toisen vesivoimaa, että tällaista tilannetta ei voida pitää perustuslain 15 §:n tarkoittamana pakkolunastuksena.³⁶⁹

Analogisesta näkökulmasta tärkeänä voidaan pitää myös perustuslakivaliokunnan tulkintaa turvetuotannon estymisen sallittavuudesta luonnonsuojelullisin perustein ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista koskeneessa lausunnossaan. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen viitaten, perustuslakivaliokunta katsoi, että tällaisessa tilanteessa on tosiasiallisesti kyse sellaisesta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei rinnastu pakkolunastukseen, eikä turvetuotannon estyminen mainituissa tilanteissa oikeuta korvaukseen saamatta jääneistä hyödyistä.³⁷⁰

7.2 Perusoikeuksien rajoittamisesta

Oikeuksista ja velvollisuuksista ei lähtökohtaisesti voida jälkikäteen säätää tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi osapuolten oikeusasemaa.³⁷¹ Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuuden käytön rajoittamisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi tapahtuu

³⁶⁴ PeVL 61/2010 vp s. 3

³⁶⁵ PeVL 55/2018 vp.

³⁶⁶ Ks. esim. Länsineva 2002, s. 211.

³⁶⁷ Salila 2018, s. 40.

³⁶⁸ HE 262/2016 vp, s. 4-5.

³⁶⁹ PeVL 8/2017, s. 5-6.

³⁷⁰ PeVL 10/2014 vp s. 4-5.

³⁷¹ PeVL 31/2006 vp, s. 4 ja PeVL 4/2008 vp, s. 4; HE 87/2013 vp, s. 20.

perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti.³⁷² Perusoikeuksia on yleisesti katsottu voitavan rajoittaa, jos seuraavat kriteerit täyttyvät:

- Rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
- Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
- Lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta.
- Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
- Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.³⁷³

Ongelmallista valtiosääntöoikeudellisesti on se, miten tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä vaaditaan. Modernin ympäristösääntelyn luonteenpiirteisiin kuuluu, että se jättää viranomaiselle harkintavaltaa.³⁷⁴ Todella täsmällistä sääntelyä, joka ei jättäisi mahdollisuutta puuttua lupapäätöksiin yksittäistapauksittain, ei voida pitää sääntelykohteen kannalta perusteltuna.

Jotta vesitalouslupa voitaisiin lainsäädännön turvin jälkikäteen puuttua, tulisi sen olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää ja sille tulisi olla painava yhteiskunnallinen tarve. Kalatalousmääräyksen lisääminen sellaiseen lupaan, jossa sitä ei ole, toteuttaisi myös vaelluskalastrategiassa asetettuja vaelluskalakantojen turvaamisen tavoitteita.³⁷⁵ Ympäristöperusoikeus huomioon ottaen, tätä voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävänä, koska sille on nähtävissä myös yhteiskunnallinen tarve muuttuneen EU-sääntelyn luodessa paineita ympäristötavoitteiden saavuttamiselle.

Lähtökohtaisesti vesitalousluvan sisältöön puututtaessa jälkikäteen puututaan luvan haltijan omaisuudensuojaan. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuksiin ei voida puuttua niin laajasti, että puuttuminen mitätöisi käsillä olevan perusoikeuden ydinsisällön. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perusoikeuksien ydinsisältöä ei voi lukea sellaisenaan perustuslain tekstistä, vaan kyseessä on ar-

³⁷² Esim. PeVL 6/2010 vp. s. 2.

³⁷³ PeVM 25/1994 vp s. 4–5.

³⁷⁴ Ks. ympäristösääntelyn joustavuudesta jakso 4.1.

³⁷⁵ Salila 2018, s. 50.

vosidonnainen ja siten muutoksenalainen seikka, jonka määrittelee perustuslakivaliokunta.³⁷⁶ Tarkasteltavassa tilanteessa on lähtökohtaisesti kyse omaisuuden käytön sääntelystä ja edellytyksistä, eikä tässä mielessä nähdäkseni ole kysymys omaisuudensuojan varsinaisena ydinalueena pidettävän käytön estämisestä, joka olisi tulkittavissa perustuslain vastaiseksi. Lisäksi perustuslakivaliokunnan tuoreemmat kannanotot puoltaisivat tulkintaa, ettei tarvittavien muutosten lisäämisessä vesilakiin olisi kyse puuttumisesta omaisuudensuojan ydinsisältöön, eikä se merkitsisi nykytulkinnan mukaan pakkolunastusta.

Rajoitusten tulee lisäksi olla välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi, sekä niiden laajuus tulee olla oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Tämän kriteerin täyttyminen ei ole aivan yksiselitteistä. Ensinnäkin osaltaan tämän vuoksi hieman joustavampaa sääntelyä voidaan pitää perusteltuna, sillä hyväksyttävyysskriteerin täyttyminen on pitkälti kiinni tapauskohtaisesta harkinnasta. Tapauskohtaisuuden voidaan katsoa korostuvan. Se, kuinka laajasti suojattuun oikeushyvään tulisi vaelluskalakantojen turvaamiseksi puuttua, on täysin riippuvainen voimassa olevan vesiluvan sisällöstä ja olosuhteista. Olosuhteiden osalta joissain tapauksissa kalatalousmääräys, esimerkiksi kalatie, saattaisi olla todella toimiva ratkaisu vaelluskalakantojen palauttamiseksi suurenkiin vesistön osaan. Toisaalta tilanne saattaa olla se, että esimerkiksi kutualueiden menetyksen vuoksi kalatie ei todellisuudessa parantaisi tilannetta, jolloin vaelluskalakantojen palauttamiseksi tarvittaisiin muitakin toimia esimerkiksi kutualueiden rakentamista ja kunnostamista. Osaltaan tulisi siis arvioida velvoitteiden laajuutta ja kohdistumista tapauskohtaisesti. Toisaalta yhdenvertaisuusnäkökulmat uusien ja vanhojen lupien välillä puoltavat kalatalousmääräyksiä lisäämistä kaikkiin lupiin. Lisäksi sellaiset vesitalousluvut, joissa kalatalousmääräyksiä ei ole, ovat lähtökohtaisesti todella vanhoja, joten toimintaa on voitu harjoittaa edullisin ehdoin jo pitkään.

Lähtökohtaisesti voitaneen todeta, että velvoitteen sisältö määrittää sen, voidaanko määräystä pitää hyväksyttävänä puuttumisena. Pienten vesivoimaloiden osalta tilanne voi olla se, että yhdenkin kalatien rakennuskustannukset ja kalatien vaativan houkutusvirtaaman määrä olisi niin suuri, ettei voimalaitoksen hyödyntäminen energiantuotantoon olisi taloudellisesti enää järkevää. Tosin esimerkiksi pienten alle 1 MW/H minivesivoimaloiden osalta voitaneen kysyä, että onko tällaisen hyödyntäminen ylipäänsä taloudellisesti järkevää. Joka tapauksessa tällaisessa tilanteessa saatettaisiin olla lähempänä valtiosääntöoikeudellista pak-

³⁷⁶ Saraviita 2011, s. 140.

kolunastusta.³⁷⁷ Jos taas kalatie tai muu velvoite olisi toteutettavissa siten, että energiantuotannolle aiheutuva haitta jää vähäiseksi, voidaan rajoitusta pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä, vaikka luvan haltija ei olisi oikeutettu korvaukseen edunmenetyksestään.

Oikeusturvajärjestelyt voitaisiin turvata, kuten vesioikeudellisessa menettelyssä muutoinkin, eli asianosaiset voisivat käyttää oikeuttaan tulla asiassa kuulluksi ja lausua asiasta menettelyssä, jonka jälkeen tehdystä päätöksestä olisi mahdollista vielä valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen tai hakea oikaisua, kuten vesilain 15 luvussa säädetään. Hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä olisi luonnollisesti mahdollista hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta edellyttäen, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Näin ollen oikeusturvajärjestelyt eivät muodostaisi estettä, kuten eivät myöskään Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Yhteenvetona voitaneen todeta, että kalatalousmääräyksiä koskevan sääntelyn uudelleen arvioinnille, niiden ajantasaisuuden ja riittävyyden osalta, ei ole perustuslaillista estettä. Päätelmä ei kuitenkaan ratkaise edellytyksiä, miten vesitalouslupaa voitaisiin tehokkaammin kalatalousmääräyksiä osalta jälkikäteen tarkastaa, mutta sillä on osaltaan merkitystä sen kannalta, miten mahdollisiin jälkikäteisiin rajoituksiin tulisi valtiosääntöoikeudellisesti suhtautua.³⁷⁸

³⁷⁷ Salila 2018, s. 45.

³⁷⁸ Salila 2018, s. 46.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomessa on 57 kappaletta yli kymmenen megawatin vesivoimalaitoksia, jotka tuottavat yli 90 prosenttia Suomen kaikesta vesisähköstä. Noin 80 eli yli kolmasosa kaikista Suomen vesivoimalaitoksista on alle yhden megawatin ”tippavoimaloita”, joilla ei ole juurikaan energiataloudellista merkitystä. Jokainen vesivoimalaitos, koosta riippumatta, sulkee kuitenkin vaelluskalojen reitit niiden kutualueille, jos kalateitä ei ole rakennettu.

Intressivertailu, hankkeen muotoaminen ja tarpeellisten lupamääräysten asettamien ovat keskeisessä asemassa vesitalouslupaan liittyvässä päätöksenteossa.³⁷⁹ Lupamääräyksiin voidaan mahdollistaa hanke luomalla puuttuva vesiluvan myöntämisedellytys, ja nämä määräykset muodostavat lupaharkinnan elintärkeän osan. Jos hakemus ei täytä edellytyksiä edes lupaa muotoamalla ja määräyksiä asettamalla, lupaa ei tule myöntää.³⁸⁰ Osan vesitalousluvan lupamääräyksistä muodostavat vesilain 3 luvun 14 §:n mukaiset kalatalousvelvoitteet ja kalatalousmaksut. Kalatalousmääräyksillä kompensoidaan vesistön rakentamisesta kaloille ja kalataloudelle aiheutuvaa haittaa esimerkiksi kalateiden rakentamismääräyksiin.

Lupamääräysten myöhempää muuttamista sekä muutostoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kohtuullisuutta on lähtökohtaisesti lähestytty vesitalouslupien aineellisen pysyvyys-suojan näkökulmasta.³⁸¹ Vesitalousluvut myönnettiin lähes poikkeuksetta toistaiseksi voimassa olevina ennen vuotta 2012. Uuden vesilain tultua voimaan on vesitalousluvut voitu myöntää toistaiseksi voimassa olevina tai määräaikaisina.³⁸² Suomessa suurin osa merkittävien vesivoimaloiden luvista on kuitenkin myönnetty paljon aikaisemmin, vesilain poikkeussääntelyn aikana, jolloin vesivoimaintressit jättivät kalatalousintressit varjoonsa.

Belinskij ja Soininen katsovat, että nykysääntelyn puitteissa vesivoimahankkeiden aineellista pysyvyysuojaa voidaan arvioida osin uudessa valossa. Tälle on nähtävissä perusteita myös toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta, sillä nykyisen sääntelyn puitteissa vahvin pysyvyysuoja on sellaisilla luvilla, joissa kalatalousvelvoitteista ei ole ollenkaan määrätty. Näin ollen niin sanotuista nollavelvoitteista hyötyvät vain ne toi-

³⁷⁹ Vihervuori 1981 s. 76.

³⁸⁰ Ympäristöministeriö 2012, s. 25; HE 277/2009 vp, s. 67.

³⁸¹ Belinskij – Soininen 2017, s. 139.

³⁸² HE 277/2009 vp, s. 65.

minnanharjoittajat, jotka eivät välttämättä ole lainkaan osallistuneen kalataloudellisten haittojen kompensointiin.³⁸³

Vesitalouslupan pysyvyyden voidaan nykyisen tulkinnan mukaan katsoa rakentuvan lain-säädännön aineellisten säännösten tulkinnan kautta.³⁸⁴ Pysyvyyttä rajoittavat aineelliset säännökset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti aina poikkeuksia pääsääntöön nähden, sillä yksilön oikeussuojaa rajoittavien säännösten tulkinnan tulisi olla suppeaa.³⁸⁵

Suomen vesirakentamista koskeva sääntely kokonaisuutena mahdollistaa vaelluskalaintressien huomioon ottamisen ja kalatalousmääräysten asettamisen uusiin vesitalouslupiin suhteellisen hyvin. Kuitenkin erilaisten ja tehokkaampien kompensatiokeinojen kehittämiseksi, vesipuidedirektiivin hengessä, olisi perusteita.³⁸⁶ Täysin ongelmattomasti tämä ei kuitenkaan ole toimenpiteiden vesimuodostumakohtaisuudesta aiheutuvista rajoitteista johtuen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää vaelluskalaintressien turvaamiseksi käytettävissä olevien toimenpiteiden soveltamiseen. Kalatalousviranomaisilta vaaditaan käytettävissä olevien keinojen käyttämistä, jos aihetta on.

Nykysääntelyn puitteissa voimassa olevaan vesilupaan liittyvän kalatalousmääräyksen muuttaminen on mahdollista rajoitetuin edellytyksin.³⁸⁷ Aikaisemman vesilain nojalla myönnettyjen lupien kalatalousvelvoitteita voidaan vesilain 19 luvun 10 §:n perusteella muuttaa. Muuttamisen edellytyksenä kuitenkin on, että se on yleisen tai tärkeän yksityisen edun kannalta tarpeellista.

Suurin ongelma nykysääntelyssä kuitenkin on, ettei vesilaki tarjoa mahdollisuutta lisätä kalatalousvelvoitetta vesitalouslupaan jälkikäteen, jos tällaista ei luvassa ole alun perin ollut.³⁸⁸

Suomessa vesipuidedirektiivin ympäristötavoitteiden luonne on alkujaan hahmotettu niin, että niiden saavuttaminen kytkeytyy vesienhoitosuunnitelman toteuttamiseen. Vesienhoitosuunnitelma ja siihen sisältyvä toimenpideohjelma eivät sinällään ole sitovia instrumentte-

³⁸³ Belinskij – Soininen 2017, s. 139.

³⁸⁴ Hepola 2005, s. 449–454. Pääsääntöisesti nekin henkilöt, jotka ovat katsoneet vesioikeudellisen pysyvyyssuojan todella vahvaksi, ovat osaltaan perustaneet argumentaatiotaan siihen, ettei lupien muuttamiseen ole juuri puututtu lainsäädännöllisesti. Ks. Manner 1985, s. 213–214.

³⁸⁵ Hepola 2005, s. 489; Puharinen 2017, s. 209.

³⁸⁶ Koljonen ym. 2017, s. 27–28.

³⁸⁷ HE 277/2009 vp, s. 74.

³⁸⁸ Kauppila 2014 a, s. 56; Suomen ympäristökeskus 2014, s. 26.

ja, vaan ne huomioidaan vesilain mukaisessa lupaharkinnassa ja kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä toteutettaessa.³⁸⁹

Vesipuitedirektiivin mukaan vaelluskalakantojen elinvoimaisuus on yksi ympäristötavoitteiden toteutumisen indikaattoreista. EU-tuomioistuimen Weser-ratkaisussa vahvistettiin vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden itsenäinen normatiivinen sitovuus, joka saattoi myös edellä mainitun tulkinnan ongelmalliseen valoon. Vesipuitedirektiivin merkitys ei siis rajoitu yksinomaan ohjelmalliseen lähestymistapaan, joka jättäisi jäsenvaltioille laajaa harkintavaltaa poliittisten valintojen ja toteutettavien tai suunniteltavien toimenpiteiden suhteen.³⁹⁰ Vesipuitedirektiivin aineellisia velvoitteita tulee soveltaa myös käynnissä oleviin luvanvaraisiin toimintoihin, niiden aiheuttaessa ympäristötavoitteiden kannalta kielteisiä seurauksia. Seurantatietojen osoittaessa, ettei vesimuodostuman tilatavoitteita saavuteta, on vesitalouslupia tarkasteltava ja tarkistettava. Lupaviranomaisen tehtävänä on asettaa tarvittavat lupaehdot ja viimesijaisena keinona evätä lupa, jos vesitaloushanke alkuperäisin lupaehdoin vaikuttaa haitallisesti vesimuodostuman tilaan tai sen seurauksena ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaarantuu. Kansalliselta lainsäädännöltä edellytetään siis lupien muuttamisen mahdollistavia säännöksiä ympäristötavoitteiden perusteella.³⁹¹

Vaikka vesimuodostuma olisikin vesivoimarakentamisen vuoksi luokiteltu voimakkaasti muutetuksi, on tällaistenkin vesimuodostumien osalta tarkistettava ja tarpeen mukaan ajan tasaistettava vesipuitedirektiivin ennakkovalvonta- ja jälkivalvontatoimenpiteet. Tällaisiin hankkeisiin puuttuminen voi tulla ajankohtaiseksi erityisesti, jos vesimuodostuman tila paranee muiden vesimuodostumaan vaikuttavien toimenpiteiden seurauksena. Voimakkaasti muutettujenkin vesimuodostumien osalta hyvä saavutettavissa oleva tila edellyttää niin ikään tarpeellisia kalakantoja turvaavia toimenpiteitä vesimuodostuman rakentamisesta huolimatta. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että vesimuodostuman voimakkaasti muutettu –status ei ole ikuinen, vaan se on muutettavissa.

Vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteiden toteuttamiseen voidaan osaltaan pyrkiä vaikuttamaan EU-oikeuden tulkintavaikutuksen avulla.³⁹² Vesitaloushankkeen vaikuttaessa vesimuodostuman tilaan heikentävästi tai hankkeen vaarantaessa tilatavoitteen saavuttamisen, voitaisiin tällaisia haitallisia seurauksia tulkita ennakoimattomiksi haitallisiksi vaikutuksik-

³⁸⁹ Kauppila 2014a, s. 57–61.

³⁹⁰ Ks. Weser-ratkaisuun liittyen julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus, kohdat 37 ja 54.

³⁹¹ Belinskij ym. 2019, s. 61.

³⁹² KHO on myös ratkaisukäytännössään viitannut ympäristötavoitteisiin. Ks. esim. KHO 2015:63.

si, jolloin vesitalouslupaa voidaan muuttaa vesilain 3 luvun 21 §:n nojalla.³⁹³ Hakemus on kuitenkin tehtävä luvan muuttamiseksi kymmenen vuoden aikana vesitaloushankkeen valmistusilmoituksen tekemisestä. Kalatalousvelvoitetta voidaan lisäksi muuttaa olosuhteiden muuttumisen perusteella, jollaiseksi myös lainsäädännön muuttuminen on katsottavissa.³⁹⁴ Lisäksi esimerkiksi kalastoa koskevan tiedon lisääntyminen voi merkitä olosuhteiden muuttumista.³⁹⁵ Lupaa muutettaessa olosuhteiden muuttumisen vuoksi, ei edellä mainittua 10 vuoden aikarajaa sovelleta. Luvan tarkistaminen tai uusien määräyksien antaminen tällä perusteella ei saa kuitenkaan sanottavasti vähentää vesitaloushankkeesta saatavaa hyötyä.

Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että lupamenettelyyn kohdistuessa odotuksia päätösten pysyvyydestä ja hallinnollisten toimien ennakoitavuudesta, vesitalouslupaharkintaa ja luvan jälkivalvontaa olisi syytä täsmentää vesilaissa siten, että vesipuitedirektiivin ympäristötavoitteista johtuvat reunaehdot tulisivat esiin suoraan laista itsenäisinä lupaharkintaa muotoavina reunaehtoina.³⁹⁶

Näin ollen tulkintavaikutuksen mahdollisuudesta huolimatta, ja koska tilatavoitteiden saavuttamisen vaarantaminen tai vesimuodostuman tilan heikentäminen ilman vesipuitedirektiivissä tarkoitettuja poikkeuksia on nimenomaisesti kiellettyä, olisi huomioonottamisvelvollisuuden sijaan lupaharkinnasta ja lupien tarkistamisesta perusteltua siirtyä säätämään laissa. Mallia voitaisiin ottaa esimerkiksi Ruotsista, jossa uusien lainsäädäntömuutosten myötä vesiympäristön laatu normien heikentämiskielto toimii yhtenä perusteena lupamääräysten muuttamiselle.³⁹⁷

LupaMuutos-hankkeen loppuraportissa sääntelyn muuttamiseksi on esitetty erilaisia vaihtoehtoja. EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi vesilain 3 luvun 22 §:ää voitaisiin raportin mukaan siten, että kalatalousmääräysten muuttamisen ohella uusien kalatalousmääräysten antaminen olisi mahdollista. Pelkkiin kalatalousmääräyksiin keskittyvä muutos vaikuttaisi kuitenkin osin riittämättömältä, joten raportissa ehdotetaan niin ikään, että ympäristötavoitteet asetettaisiin uudeksi luvan muuttamisen perusteeksi Vesilain 3 luvun 21 §:ssä. Raportissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että luvan muuttamiseen liittyvä menettely tulisi järjestää mahdollisimman yhteensopivaksi vesienhoidon suunnittelun kanssa, unohtamatta vastuiden jakamista luvanhaltijan viranomaisen välillä. Lupien muut-

³⁹³ Puharinen 2017, s. 208-209.

³⁹⁴ Puharinen 2017, s. 209

³⁹⁵ KHO 2004:98; KHO 29.1.2013 t. 355; KHO 29.1.2013 t. 356; KHO 29.1.2013 t. 358.

³⁹⁶ Puharinen 2017, s. 209. Ks. myös Ks. Hollo 2016, s. 4 ja 6; Kauppila 2016 a, s. 51–52.

³⁹⁷ Ks. Pärnänen 2012, s. 95.

tamiseen liittyvän sääntelyn tulisi kyetä mahdollistamaan myös tapauskohtainen harkinta. Lupiin liittyvässä päätöksenteossa tulee tarkastella vesienhoidon tilatavoitteiden tilaa sekä hankkeen merkitystä tilatavoitteiden saavuttamiseen. Näin ollen, mikäli hanke ei vaikuta ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, ei luvan muuttamiselle olisi tarvetta.³⁹⁸

Lupaehtoja olisi joka tapauksessa niitä tarkistettaessa voitava muuttaa siten, että hankkeen vaikutusalueen vesimuodostuman ympäristötavoitteet ovat saavutettavissa. Vesimuodostuman ympäristötavoitteiden saavuttaminen puolestaan edellyttäisi nähdäkseni, vähintään niin kutsuttujen nollavelvoitteiden osalta, vanhoihin rakennettuihin vesistöihin kalankulun turvaamiseksi kalatalousvelvoitteiden toteuttamista esimerkiksi kalateitä rakentamalla.³⁹⁹ Vaihtoehto, jossa uusien kalatalousmääräyksien antaminen mahdollistettaisiin vesilain 3 luvun 22 §:ssä ja ympäristötavoitteet asetettaisiin nimenomaiseksi luvan myöntämisen ja muuttamisen perusteeksi, turvaisi parhaiten ympäristölaatunormien toteutumisen ja toteuttaisi nähdäkseni tehokkaimmin vaelluskalakantojen turvaamiseen liittyviä tavoitteita.

Puhtaasti vaelluskalakantojen elvyttämisen ja kokonaissähköntuotannon näkökulmasta velvoitteiden tulisi myös kulkea pienten vesivoimaloiden kannalta patojen purkamisten suuntaan, varsinkin sellaisten voimaloiden osalta, jotka eivät tosiasiallisesti ole enää kannattavia sähköntuotannon kannalta.⁴⁰⁰ Jos kompensatiokeinojen irrottaminen hankkeen vaikutusalueen vesimuodostumasta onnistuttaisiin lainsäädännön puitteissa järjestämään, voitaisiin varoja ohjata esimerkiksi tällaisiin elvyttämishankkeisiin. Mahdollisena näkisin esimerkiksi sellaisen järjestelyn, jossa pieni osa kerätyistä kalatalousmaksuista ohjattaisiin tällaisten hankkeiden rahoittamiseen.

Vesitalouslupajärjestelmän toimivuus, alkaen vesienhoidontoimenpideohjelman yhteydessä tehtävästä muutostarpeiden tarkastelusta, on osaltaan edellytys myös esimerkiksi tukipolitiikan suunnittelulle. Sellaiset toimenpiteet, jotka edesauttavat vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamista, voivat saada tukea valtion varoista EU:n valtiontukisääntelyn estämättä. Tämä kuitenkin edellyttää prosessin kunnollista suunnittelua. Valtiontuen on esimerkiksi oltava siinä määrin kannustava, ettei sen avulla saavutettavia toimenpiteitä tehtäisi ilman tukea.⁴⁰¹

³⁹⁸ Belinskij ym. 2019, s. 62.

³⁹⁹ Ks. Löyttyjärvi 2013, s. 31–33; Kauppila 2014 b, s. 95.

⁴⁰⁰ Toisaalta esimerkiksi joidenkin patorakennelmien kulttuurihistorialliset arvot saattavat puoltaa rakennusten säilyttämistä ainakin osittain.

⁴⁰¹ Belinskij ym. 2019, s. 62.

Omaisuuksensuojan osalta perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeuksien keskinäistä punnintaa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen, jonka voidaan katsoa eroavan merkittävästi aikaisemmasta perustuslakivaliokunnan linjasta. Aikaisemmin arviointi keskittyi lähinnä tarkastelemaan lakiehdotuksen mukaisen rajoituksen suhdetta omistajan omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Myös taannehtivuuskiellolla oli omaisuudensuojan tulkinnassa suuri merkitys ja tosiasiallisen pakkolunastuksen käyttöala oli nykyistä suurempi. Ympäristöperusoikeuden säätäminen ja perusoikeusuudistus ylipäänsä ovat osaltaan vaikuttaneet omaisuudensuojan tulkintaan ympäristöarvojen nostaessa merkitystään. Kokonaisharkinta sekä ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan vertailu on katsottu kuuluvan perustuslain 15 §:n 1 momentin tarkoittaman omaisuuden käytörajoitusten alle.⁴⁰² On jopa katsottu, että ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi perustuslaki tarjoaa nykyisellään suhteellisen laveat reunaehdot muiden ympäristöön liittyvien lakien lisäksi vesilain muuttamiselle. Tästä huolimatta lakimuutosten tarkastelussa ei tule jättää huomiotta omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta sekä vaikutuksia luvanhaltijoiden näkökulmasta.

Vaelluskalakantojen elvyttämistä tukevat oikeudelliset argumentit ovat muuttuneet viime vuosina entistä painavammiksi ja nykyinen poliittinen ilmapiiri on nähdäkseni otollinen vaelluskalakantojen turvaamiseen tähtäävälle lainsäädännölle. Vaelluskalakantojen elvyttäminen on ollut pitkään valtionjohtoisessa kalatiestrategiassa asetettu tavoite ja jo Sipilän hallitus asetti nimenomaiseksi tavoitteekseen vaelluskalakantojen parantamisen. Uudessa (ensin Rinteen ja nyt Marinin) hallituksen hallitusohjelmassa puolestaan luvataan jopa 18 miljoonaa euroa käynnistettäville patojen purkuhankkeille. Nykyinen hallitus lisäksi selvittää vesilain päivittämistä, johon tämäkin tutkielma tähtää. Tällä vesilain uudistuksella olisi hallitusohjelman mukaan lähtökohtaisesti tarkoitus ulottaa kalatalousvelvoitteiden lisäämisen mahdollisuus myös ilman kalatalousvelvoitteita pyöriviin vesivoimalaitoksiin. Hallitusohjelmaan on lisäksi kirjattu, että Suomessa käynnistetään kansallinen ohjelma vaelluskalakantojen elvyttämiseksi. Tähän sisältyisi ohjelman mukaan ainakin kalojen luontaisen kierron palauttamista tukevia toimenpiteitä rakennettuihin vesistöihin kansallisen kalatiestrategian pohjalta, vaellusesteiden purkamista, kalojen lisääntymisalueiden kunnostamista, ohitusratkaisujen toteuttamista ja kalatalousvelvoitteiden päivittämistä.

⁴⁰² Belinskij ym. 2019, s. 61.